الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
République Algérienne Démocratique et Populaire
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

المرجع:.....

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

حدود سلطات البوليس الإداري في الظروف العادية

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

الشعبة:الحقوق

التخصص: القانون الإداري

من إعداد الطالب(ة):

عباسة رشيدة

تحت إشراف الأستاذ(ة):

طواولة أمينة

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ(ة)	شيخي نبية	رئيسا
الأستاذ(ة)	طواولة أمينة	مشرفا مقررا
الأستاذ(ة)	دويدي عائشة	مناقشا

السنة الجامعية: 2020/2019

نوقِشت يوم:30 سبتمبر 2020

شكر
وتقدير

الحمد لله الذي أنار لنا درب العلم والمعرفة وأعاننا على أداء هذا الواجب ووفقنا إلى انجاز هذا العمل.

نتوجه بجزيل الشكر والامتنان إلى كل من ساعدنا من قريب أو من بعيد

على

انجاز هذا العمل وما وجهناه من صعوبات، ونخص بالذكر الأستاذة
المشرفة "طواولة أمينة" التي لم تبخل علينا بتوجيهاتها ونصائحها القيمة

التي

كانت عونا لنا في إتمام هذا البحث. فجزاها الله عنا كل خير، فلنا منها كل التقدير والاحترام.

عباسة رشيدة

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

(قل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله و المؤمنون)

صدق الله العظيم

يا رب لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلى بطاعتك .....ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك .....ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك .... ولا تطيب الجنة إلا برؤيتك جل جلالك.

إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة ..... ونصح الأمة ...إلى نبي رحمة ونور العالمين

سيدنا محمد صل الله عليه وسلم

إلى من لا يمكن للكلمات أن توفي حقهما

إلى من لا يمكن لأعداد أن تحصي فضائلهما

والداي العزيزين أدامهما الله لي

وإلى إخوتي وأخواتي

وإلى كل من ساعدني سواء من قريب أو من بعيد.

عباسة رشيدة

مقدمة

مقدمة:

تضطلع الإدارة العامة بالوظيفة في الدولة من أجل تحقيق انجاز أهدافها المرسومة في السياسة العامة للأمة والمحددة في المواثيق الوطنية والنظام القانوني الساري المفعول به، وذلك بقصد تحقيق المصلحة العامة بمفهوم القانون الإداري، أي تحقيق المحافظة على النظام بصورة وقائية ومنظمة في المجتمع والدولة، وتحقيق ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد لإشباع حاجات العامة المادية والمعنوية الآتية والمستقلة لأفراد المجتمع، عن طريق تقديم الخدمات والسلع اللازمة لذلك، ولكي تضطلع الإدارة العامة بالوظيفة الإدارية وتحقيق أهدافها. تقوم بالعديد من العمليات الإدارية مثل، عملية التخطيط، عملية التنظيم، عملية التمويل، عملية التنسيق، عملية التوجيه والرقابة، وتقوم بالأعمال الإدارية المادية والقانونية اللازمة لتحقيق أهداف الوظيفة الإدارية في الدولة.

وتقوم الإدارة العامة بأعمالها ونشطتها في صورتين أو مظهرين اثنين هما صورة البوليس الإداري وهو الأسلوب الذي تحقق بواسطته الإدارة العامة هدف الوظيفة الإدارية وغايتها المتمثلة في المحافظة على الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة، والآداب العامة في بعض الحالات والأوضاع، أما الصورة الثانية هي المرافق العامة وهي الأسلوب الذي تستخدمه الإدارة العامة لتحقيق غاية وهدف إشباع الحاجات العامة المادية والمعنوية والمستقبلية لأفراد المجتمع ومواطني الدولة بواسطة تقديم الخدمات والسلع اللازمة لذلك.

تعتبر وظيفة البوليس الإداري من أولى واجبات الدولة وأهمها فهي ضرورة لازمة لاستقرار النظام العام والمحافظة عليه، فبدون تلك الوظيفة يتزعزع النظام العام. لذلك فان هذه الوظيفة تعد جوهر السلطة العامة وكانت مقدمة على سائر وظائف الدولة، لذلك كانت من أقدم الوظائف التي عرفتها الدولة منذ القديم حيث ارتبطت هذه السلطات بالتغيرات والتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مرت بها المجتمعات الحديثة.

وتعود دراسة البوليس الإداري تاريخيا إلى انشغال الإنسان بالبحث عن قواعد تنظيم حياته مع الآخرين، على أن تكون هذه القواعد كفيلة لمواجهة ضرورة أن الذي يستطيع فيه كل الناس فعل ما يريدون ينتهي إلى استحالة قيام أي فرد بفعل شيء مما يريد.

تعرضت عملية تعريف البوليس الإداري لتطورات كثيرة وعميقة عبر التاريخ، فلقد كان معنى البوليس الإداري شديد الاتساع والشمولية والاختلاط والتداخل بالأخلاق والفلسفية والسياسة والقانون، فكان مضمون معنى البوليس يشمل المجال الفلسفي والأخلاقي والسياسي والاقتصادي والقانوني في ذات الوقت في الدولة القديمة، ثم أخذ معنى البوليس الإداري في التطور نحو الضمور والتقلص والتحديد إلى أن أصبح معنى البوليس الإداري في الدولة الحديثة يتركز ويتمحور حول فكرة قانونية وتنظميه إدارية بحثه هي فكرة النظام العام في مفهوم القانون الإداري.

وهكذا تم تعريف البوليس بأنه "الهيئات والسلطات الإدارية المنوط بها القيام بالمحافظة على النظام العام وواضح هذا التعريف للبوليس الإداري هو تعريف عضوي وشكلي لفكرة البوليس الإداري، حيث يركز على الجانب العضوي الشكلي لفكرة البوليس الإداري، دون التطرق إلى العناصر والجوانب المادية الموضوعية والقانونية لهذه الفكرة"[1]، ومن ثم كان التعرف ناقص وعاجز عن تحقيق عملية التعريف البوليس الإداري بصورة كاملة وشاملة.

كما تعرف فكرة البوليس الإدارية تعريفا موضوعيا وماديا، بحثا دون التطرق إلى الجوانب والعناصر العضوية الشكلية والقانونية لفكرة"البوليس" ومن بين هذا النوع من التعريفات الذي يقرر إن البوليس الإداري هو شكل من أشكال النشاط الإداري الذي يستهدف لمحافظة على النظام العام ويعاب على هذا التعريف بّأنه ناقص وعاجز عن تحقيق تعريف فكرة البوليس الإداري تعريفا جامعا مانعا، لأنه أفضل العناصر العضوية الشكلية والقانونية لفكرة البوليس الإداري. ومن التعريفات الجامعة والمانعة والقاطعة في تحديد معنى فكرة البوليس الإداري، أي

[1]– عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، سنة 2002 ص8.

التعريفات التي تتضمن الجوانب والعناصر الشكلية والعضوية والمادية والموضوعية والوظيفية والقانونية لفكرة البوليس الإداري، ما يقرر بأن البوليس الإداري هو "تدخل السلطات الإدارية المختصة بهدف ضمان حماية النظام العام، بواسطة فرض وقيود على حريات الأفراد"[1].

والتعريف الذي يفيد بأن البوليس هو "مجموعة الإجراءات القواعد التي تفرضها السلطة الإدارية المختصة على الأفراد لتنظيم بها نشاطهم وتحدد محلاته ولتقيد حرياتهم في حدود القانون بقصد حماية النظام العام و وقاية المجتمع ضد كل ما يهدده"[2].

ويمكن من خلال هذه التعريفات، ومن خلال النظام القانوني لفكرة البوليس الإداري في ظل دولة حديثة التقرير بأن البوليس الإداري هو كل الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة، وذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق والحريات السائدان في الدولة.

إن السلطات الإدارية المسؤولة والمطلعة بوظيفة المحافظة على النظام المختصة بممارسة سلطات واختصاصات البوليس الإداري في الدولة، هي سلطات محددة في القوانين والنصوص التنظيمية الجارية على سبيل الحصر،وتنقسم سلطات وهيئات البوليس الإداري إلى عدة أنواع وفقا للمعايير المستعملة في تقسيم سلطات وهيئات البوليس الإداري.

فتقسم سلطات وهيئات البوليس الإداري من حيث مدى شمول أو عدم شمول اختصاصات هيئات وسلطات البوليس إقليم الدولة إلى هيئات وسلطات البوليس الإداري المركزية (الوطنية) وهيئات وسلطات البوليس الإداري المحلية أو اللامركزية، وتنقسم هيئات وسلطات البوليس الإداري من حيث مدى شمول أو عدم شمول اختصاصاتها وسلطاتها لكافة

[1]– عمار عوابدي، المرجع السابق، ص9.

[2]– عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص10.

عناصر النظام العام (السكينة العامة، الصحة العامة، الأمن العام، الآداب العام) إلى هيئات وسلطات البوليس العام وهيئات وسلطات البوليس الخاص.

وتفرض الظروف العادية على سلطات البوليس الإداري العديد من الظروف والقيود والضوابط القانونية أثناء ممارسة الإدارة لسلطاتها على النظام العام، وذلك بشكل مستمر ودائم ومتطور، حيث تستخدم في سبيل تحقيق ذلك مجموعة التدابير التي تجسدها من ممارسة الأشخاص لحقوقهم وحرياتهم، وهي مقيدة بقواعد المشروعية وتلتزم بنطاقها ومشروعية حدودها ومن عليه تطرح في هذه الدراسة الإشكالية التالية:

ما مدى اتساع سلطات البوليس الإداري في الظروف العادية و كيف يمارس القضاء رقابته عليها؟

ومن خلال هذه الإشكالية نطرح مجموعة من التساؤلات الفرعية:

ماذا يقصد بتقييد سلطات البوليس الإداري في الظروف العادية؟

كيف تكون أعمال البوليس الإداري في الظروف العادية؟

ما هي مجالات رقابة القضاء على هذه السلطات؟

تبرز أهمية الدراسة من خلال أهمية البوليس الإداري البالغة، كون الأمم والمجتمعات لا تقوم من خلال المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة والتمسك بهذا النظام، لأنه يعتبر من الضروريات المهمة جدا لصيانة المجتمعات وتتمثل أهمية الموضوع أيضا في الرقابة القضائية التي هدفها المحافظة على النظام العام، كما تكمن هذه الدراسة هيئات البوليس الإداري من التعرف على الجزاء الذي يترتب على مخالفة، أو الانحراف عن الهدف من إصدار القرارات البوليس الإداري، كما تتمثل الأهمية الكبيرة للدراسة في الارتباط موضوع البوليس الإداري بصفة عامة والنظام العام بصفة خاصة بحياة الإنسان.

للإجابة على الإشكالية الدراسة المطروحة سيتم إتباع المنهج التحليلي باعتباره يسمح للإجابة على التساؤلات المطروحة على أن يكون التحليل وفقا للقانون الجزائري كأصل عام وذلك لتحليل بعض النصوص القانونية المتعلقة بموضوع الدراسة.

ومن هنا سيتم تقسيم الدراسة إلى فصلين، الفصل الأول يتمثل في القيود الواردة على سلطات البوليس الإداري في الظروف العادية، أما الفصل الثاني يتمثل في الرقابة القضائية على سلطات البوليس الإداري في الظروف العادية.

الفصل الأول

الفصل الأول: قيود سلطات البوليس الإداري في الظروف العادية

إن تحديد مدى ونطاق اختصاصات سلطة البوليس الإداري في تنفيذ نشاط وحريات الأفراد بهدف حماية النظام العام لعناصره يجب أن يتم في إطار مبدأ أساسي يتمثل في أن الأصل هو صيانة الحريات الأساسية للأفراد وعدم المساس بها وأن الاستثناء هو فرض القيود على هذه الحريات بموجب إجراءات البوليس الإداري[1].

ومن أهم الآثار التي تنجم عن ممارسة الإدارة للسلطات البوليسية تقيد الحريات العامة للأفراد في مختلف المجالات ولكن خشية تجاوز الإدارة لحدود المشروعية ومنعا لتعسفها واستبدادها فإن الفقه متفق على ضرورة خضوعها للعديد من الضوابط والقيود سواء في الظروف العادية[2].

ففي الظروف العادية تفرض على سلطات البوليس الإداري العديد من القيود والضوابط القانونية أثناء ممارسة الإدارة لسلطاتها في محافظته على النظام العام وذلك بشكل مستمر ودائم ومتطور حيث تستخدم في سبيل ذلك مجموعة من تدابير في اتخاذها من ممارسة الأشخاص لحقوقهم وحرياتهم وهي مفيدة بقواعد المشروعية وتلتزم بنطاقها ومشروعية حدودها فإذا خرجت عن الحدود التي رسمها لها القانون فإن أعمالها تكون غير مشروعة كما يجب أن تهدف سلطات البوليس الإداري إلى المحافظة على النظام العام بجميع جوانبه بالشكل الذي يجعل من النظام العام والحقوق والحريات العامة فكرتين متلازمتين ومتكاملتين[3]، لذلك إذا ما انحرفت أو تعسفت سلطات البوليس في ممارسة سلطاتها خضعت لرقابة القضاء.

---

[1]– نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة والتوزيع، عمان، 2006،ص300.

[2]– هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 1998، ص249.

[3]– نواف كنعان، المرجع السابق، ص304.

فإذا كانت سلطات البوليس الإداري تختلف باختلاف الزمن فإن لحظات معينة من الزمن تدفع بهذه القاعدة إلى أقصى مدى وتتطلب اتساعا هائلا في سلطات البوليس الإداري وهذه اللحظات في القانون الإداري تسمى بالظروف العادية.

وانطلاقا من هنا يتبادر السؤال حول معرفة إجراءات البوليس الإداري في الظروف العادية؟ وكيف تتوسع سلطات البوليس الإداري بنظام العام؟ وهذا ما سنحاول الإجابة عنه من خلال المبحثين التاليين حيث تخصص المبحث الأول لمعرفة احترام مبدأ المشروعية، أما المبحث الثاني يتم التعرف فيه على مراعاة النظام العام.

المبحث الأول: احترام مبدأ المشروعية

يعتبر البوليس الإداري المجال الأساسي للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة)، وباعتباره بالغ الأهمية يقتضي أن يسير وفق القانون المتبع وألا يحيد عن ذلك ولهذا وضع القضاء الإداري حدودا على سلطات الإدارة في ممارستها لأعمال البوليس الإداري، وبين لها القيود الواردة التي تقف أمام سلطاتها الواسعة. وستبين من خلال هذا المبحث القيود التي ترد على سلطات البوليس الإداري في الظروف العادية، والمتمثلة في الخضوع لمبدأ المشروعية وانعكاسات مبدأ المشروعية عن أعمال البوليس الإداري، وعلى هذا الأساس قمنا بتقسيم المبحث إلى مطلبين ففي المطلب الأول سنتطرق إلى مضمون مبدأ المشروعية، وفي المطلب الثاني سنتناول انعكاسات مبدأ المشروعية عن أعمال البوليس الإداري.

المطلب الأول: مضمون مبدأ المشروعية

إن كل الأعمال التي تقوم بها الإدارة تتطلب منها الخضوع لمبدأ المشروعية. وتبرز أهمية الالتزام بهذا المبدأ كون القرارات والتصرفات التي تقوم بها صحيحة ومشروعة، وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك أمام القاضي. فتقيد الإدارة بمبدأ المشروعية يحمي المصالح الخاصة وكذا المصلحة العامة، ويشكل قيدا على سلطاتها في استعمال امتيازاتها، وهنا ينبغي توضيح مبدأ المشروعية وكذا مفهومه (الفرع الأول)، وكذا مصادر مبدأ المشروعية ونطاقه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم مبدأ المشروعية

لتوضيح مفهوم مبدأ المشروعية يجب أولا تعريفه، ومن ثم بيان مصادره.

أولا: تعريف مبدأ المشروعية

نقصد بمبدأ المشروعية بمدلوله الواسع خضوع الدولة لأحكام القانون بحيث تكون تصرفاتها محددة بسياج قانوني لا يمكن لها أن تتعداه[1].

ويعني أيضا سيادة حكم القانون بخضوع الدولة لكل سلطاتها والمحكومين للقانون، بما في ذلك السلطة التشريعية، والمقصود بالقانون جميع القواعد القانونية الملزمة في الدولة وأيا كان مصدرها مع مراعاة التدرج في قوة القواعد القانونية[2].

أما بالنسبة لمبدأ المشروعية بمدلوله الضيق هو يعني "خضوع الإدارة للقانون وامتثالها لأحكامه بمناسبة مباشرتها لأنشطتها المختلفة".

ومبدأ المشروعية معناه أن كل أعمال الإدارة يجب أن تكون أعمالا مشروعة لا تخالف القانون. والرأي الذي يؤيده غالبية الفقه والقضاء في تفسير مبدأ المشروعية يخلص بأن عمل الإدارة حتى يكون مشروعا يجب أن يكون مستندا إلى قانون يجيزه، وليس معنى هذا أنه يجب أن يكون نص تشريعي يجيز عمل الإدارة، إنما يكفي أن يكون عمل الإدارة مستندا إلى مبدأ قانوني عام أو قاعدة قانونية، سواء كانت هذه القاعدة مكتوبة أو غير مكتوبة.

ومن خلال ما تقدم نرى أن الإدارة ملزمة عند قيامها بأنشطتها المختلفة باحترام كافة القواعد القانونية، أي كان مصدرها سواء كانت أعمالا قانونية أو مادية.

---

[1]– عادل السعيد ابو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر 2008، ص315.

[2]– نواف كعنان، المرجع السابق، ص300.

ثانيا: مصادر مبدأ المشروعية

إذا كان المقصود بمبدأ المشروعية هو خضوع الدولة أو الإدارة للقانون، فإن المقصود بالقانون هو القانون بمعناه الواسع أي القواعد القانونية المكتوبة وغير المكتوبة، ومن المسلم به أن النظام القانوني في الدولة يتدرج في شكل هرمي بحيث تكون القاعدة الأعلى ملزمة للقاعدة الأدنى، ويمكن تصنيف مصادر المشروعية إلى قسمين رئيسيين هما المصادر المكتوبة والمصادر غير المكتوبة.

1- المصادر المكتوبة:

يقصد بالمصادر المكتوبة القواعد القانونية المدونة في وثيقة رسمية، والتي تحتوي على قواعد قانونية ملزمة تتفاوت في درجة قوتها القانونية، والصادرة عن سلطات الرسمية لها حق التشريع في الدولة[1].ولا تتمتع هذه القواعد جميعها بذات القيمة القانونية، بل تتدرج في المرتبة بحيث تأتي القواعد الدستورية في قمة النظام القانوني للدولة، ثم تاليها المعاهدات، ثم القوانين، وأخيرا التنظيمات، على الشكل التالي:

أ- الدستور:

يشكل الدستور القانون الأساسي والأسمى بالنسبة للنظام القانوني للدولة، وهو يتضمن القواعد والمبادئ الأساسية[2]، يستمد الدستور علو مرتبته من مصدرين أساسين أحدهما موضوعي والأخر شكلي.

فالمصدر الموضوعي يتمثل في أن الدستور يتكفل بضبط وتحديد أهم وأخطر علاقة ألا وهي علاقة الحاكم بالمحكومين، كما يتضمن إلى جانب ذلك الإعلان عن مجموع الحقوق والحريات التي يتمتع بها الأفراد داخل الدولة.

[1]- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة،مصر،2007،ص22.

[2]- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص18.

أما المصدر الشكلي فيقصد به مساهمة الشعب بصفة مباشرة في إقرار الوثيقة الدستورية، وهذا باعتمادها بطريق الاستفتاء. وهو الأسلوب الغالب في ظل الدولة الحديثة بل حتى ولو انتخب الشعب جمعية تأسيسية وكلفت بصياغة الدستور[1].

ب- المعاهدات:

تعتبر المعاهدات مصدرا من مصادر مبدأ المشروعية، وهذا بعد أن يتم التصديق عليها من جانب السلطة المختصة داخل الدولة[2]، فور التصديق عليها تصبح المعاهدات جزء من التشريع الداخلي للدولة، ومن ثم يلتزم الأفراد والسلطات العامة باحترامها والنزول على حكمها، بل إن بعض الدساتير كالدستور الجزائري يعترف لها بطابع السمو على القانون، وقد نصت المادة 150 من الدستور على أن "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون". وبذلك فالمعاهدات تحتل المرتبة الثانية بعد الدستور ضمن هرم مصادر المشروعية، فالإدارة ملزمة في تصرفاتها باحترام تلك المعاهدات الدولية بوصفها قانونا داخليا، فالقرارات التي تصدر من الإدارة وتكون مخالفة للمعاهدات الدولية المصادقة عليها، تكون قرارات غير مشروعية[3].

ج- القوانين:

فهي تلك القواعد القانونية العامة الصادرة عن السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان الذي يختص بوظيفة التشريع وفقا لأحكام دساتير مختلف الدول استنادا إلى مبدأ الفصل بين السلطات، ومن ثم تلتزم كافة الهيئات العامة بإضافة إلى الأفراد باحترام أحكامها ما لم تلغى أو تعدل وفقا للإجراءات المقررة[4].

---

[1]- عمار بوضياف، الوسيط في دعوى الإلغاء،ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص18.

[2]- المرجع نفسه، ص19.

[3]-عمر بوقريط، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2006-2007، ص64.

[4]- سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، د.ط، منشأة المعارف القاهرة، 2001، ص51.

ويجب أن يخضع لهذه القوانين الحكام والمحكومون، إذا لا يصح أن يتحلل الحكام من الالتزام بها، ويفرض احترامه على الأفراد فقط وإنما يتحتم أن تكون عامة وشاملة في إلزامها لمختلف الهيئات العامة والخاصة والأفراد، حتى يتحقق العدل ويستقر النظام، ويسود مبدأ المشروعية في الدولة فتكون السيادة للقانون وليس لهيئة ما أيا كانت أو لفردها[1].

د- التنظيمات:

هي تلك القرارات الإدارية التنظيمية،أو العامة التي تقوم السلطة التنفيذية إصدارها طبقا للدستور. فهي قرارات تتضمن قواعد عامة ومجردة[2]، و تصدر في شكل مراسيم رئاسية أو تنفيذية أو قرارات وزارية فردية أو مشتركة، كما قد تصدر عن الولاة أو عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية، ومدراء المؤسسات ذات طابع إداري لتنظيم جوانب كثرة في نشاط الإدارة[3].

2- المصادر غير المكتوبة:

بجانب المصادر المكتوبة توجد مصادر أخرى للمشروعية تتمثل في المصادر القانونية غير المكتوبة، أي تلك القواعد التي تصدر عن السلطة المختصة بذلك، وتتمثل في المصادر في العرف، والقضاء، والمبادئ العامة للقانون، وهذا ما سيتم التعرض له فيما يلي:

[1]- علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجماد بادة، القاهرة، 2009،ص24.

[2]- علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص24.

[3]- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة ، د.ت.ن، ص98.

أ- العرف:

هو ما جرى عليه العمل من جانب السلطة التنفيذية في مباشرة صلاحيات واختصاصات الإدارية بشكل متواتر، وعلى نحو يمثل قاعدة ملزمة واجبة الإتباع من قبل الجميع[1].

أما العرف الإداري بصفة خاصة هو أن تسير الجهة الإدارية على نحو معين في مواجهة حالة معينة، بحيث يصبح تلك القاعدة التي تلتزمها الإدارة كأنه قانون مكتوب، ويختلف العرف الإداري عن العرف في القانون الخاص.

فمن الناحية العضوية تتكون القاعدة العرفية في القانون الخاص عن طريق الأفراد، أما في مجال القانون الإداري فتنشأ عن طريق السلطة الإدارية ومن الناحية الموضوعية يتعلق العرف الإداري بالمصلحة العامة، أما العرف في القانون الخاص فيتعلق بالمصلحة الخاصة للأفراد.

ويمكن القول أن العرف الإداري يلعب دورا ضئيلا ومحدودا، فالنشاط الإداري دائم التطور في حين أن العرف يلزم لتكوينه فترة طويلة تحقق له الثبات والاستقرار[2].

ب- المبادئ القانونية العامة:

تطلق عليها هذه التسمية لكونها مبادئ غير واردة في نص مكتوب، إلا أن الاجتهاد القضائي يفرض على الإدارة احترامها، فرغم صعوبة تحديد مصدرها لا يمكن تنظيم لائحة نهائية خاصة بها.

وعليه فهي من المبادئ المهمة التي يلجأ إليها القضاء، وذلك لأن في بعض الأحيان الأمر يتعلق بالحريات الفردية كحرية الرأي وحرية التنقل ومرات يتعلق الأمر بمبادئ استخلصت

[1]- عمار بوضياف، الوسيط في الدعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص20.

[2]- علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص39.

من مجموعة من القواعد التشريعية أو الأخلاقية، وعليه فهي من المبادئ المهمة التي يلجأ إليها القضاء لحل النزاعات الإدارية ولهذا ونظرا لوجود أمور جوهرية تساهم في تنظيم المجتمع. وغفل عليها المشرع ولم يتطرق إليها الدستور أو التشريعات الأخرى هنا يتدخل القاضي ويعلن عنها من عنده لسد بذلك الثغرات أو الفراغ وهذا ما يسمى بالاجتهاد[1].

الفرع الثاني: نطاق مبدأ المشروعية

نقصد بنطاق المشروعية تلك القيود الواردة على مبدأ المشروعية والمتمثلة في السلطة التقديرية للإدارة وأعمال السيادة.

أولا: السلطة التقديرية للإدارة

تتجلى السلطة التقديرية في ترك المشرع قدرا من حرية اتخاذ التصرف للإدارة عندما تمارس اختصاصاتها القانونية بحيث يكون لها تقدير اتخاذ التصرف أو الامتناع عن اتخاذه أو اتخاذه على نحو معين أو اختيار الوقت الذي تراه مناسبا للتصرف أو السبب الملائم أو في تحديد محله، ولذلك فإن السلطة التقديرية هي عبارة عن وسيلة لتطبيق القانون والالتزام بمبدأ المشروعية غاية ما في الأمر أن المشرع قدر أي أن منح قدر من الحرية للإدارة في التصرف في موضوع ما هو أجدى وأنفع لتحقيق الهدف من هذا الموضوع مما لو قيدها بتوقيت أو أسلوب أو تصرف معين[2]، ولتوضيح فكرة السلطة التقديرية أكثر سنبين فيما يلي مجالها والعوامل التي تتحكم بها:

1- مجال السلطة التقديرية:

للقرار الإداري خمسة عناصر، الشكل، الاختصاص، السبب، المحل والهدف، وليس هناك قاعدة قانونية منظمة لأحد أوجه النشاط إلا وتحدد الشخص الإداري المختص بإصدار

[1]- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري في الكتاب الأول، المرجع السابق، ص17.

[2]- سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة القاهرة، 2010، ص10.

القرار، وفي حالة حدوث العكس فإن القرار يشوبه عيب الاختصاص وهذا ما يعني أنه لا توجد فكرة السلطة التقديرية في هذا الجانب.

فمن ناحية الاختصاص تكون الإدارة دوما مقيدة به، ذلك إن القانون يحدد بصفة دائمة الجهة المختصة بإصدار القرارات، فلا تملك الإدارة بشأنه سلطة التقدير والخروج عن ذلك.

أما من ناحية الشكل فإن الإدارة تكون ملزمة دائما فيما صدر عنها من قرارات بإتباع الشكليات والإجراءات الجوهرية، أما بالنسبة لركن السبب، ونعني به الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع الإدارة إلى إصداره، فإن تكون دائما مقيدة بوجوب تحقق السبب الحقيقي المبرر لإصدار القرار، إذ يجب أن تكون جميع القرارات الصادرة عن الإدارة مبنية على سبب وإلا كانت قابلة للإبطال[1].

أم بالنسبة للمحل فيجب أن يكون محل القرار الإداري ممكنا من الناحية القانونية أو الواقعية، فإذا استحال هذا المحل فإن القرار الإداري يصبح منعدما، كما يشترط في المحل أن يكون من الجائز إحداثه وتحقيقه في ظل الأوضاع القانونية القائمة، فإن كان غير جائز فيكون من المستحيل تحقيقه، بالإضافة إلى أن يكون الأثر الذي يحدثه القرار الإداري الصادر عن الجهة الإدارية المختصة مطابقا للقانون وفيما يخص هدف القرارات الإدارية. فيجب أن يصبو إلى تحقيق المصلحة العامة كغاية لها، لا تحيد عنها في كل الأحوال، لأن القانون لم يقر إعطاء الإدارة السلطات والامتيازات التي تتمتع بها إلا باعتبارها وسائل لتحقيق هذه الغاية[2].

ومجال السلطة التقديرية في قرارات البوليس الإداري يتمثل في أهم عنصر وهو عنصر السبب، فهذا الأخير يتمثل في الوقائع المادية القانونية التي تراها سلطة البوليس كافية لتدخلها أو إصدار قرارها البوليسي وأن مجال التقدير المتاح لسلطات البوليس الإداري يتمثل

[1]– عمر بوقريط، المرجع السابق، ص 70.

[2]– عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري منشأ المعارف، الإسكندرية، 1997، ص43.

فيما إذا كان هناك تهديد للنظام العام أم لاحق يمكن التدخل لمواجهته بالتدابير البوليسية، ومن ثم تبني سلطة البوليس قرارها على وقائع مادية وواقعية وتكيف تلك الوقائع تكيفا قانونيا لتخرج بقرار يستند لوقائع حقيقة وجائز قانونا[1].

2- العوامل المتحكمة في السلطة التقديرية:

تكمن هذه العوامل في النصوص القانونية وظروف الزمان والمكان.

أ- النصوص القانونية:

إن السلطة التقديرية تستمد من النصوص القانونية، فإذا قيد النص القانوني التصرف فلا مجال للحديث عن سلطة تقديرية، أما إذا كان العكس فالسلطة التقديرية جائزة، ولا شك أن وجود النصوص القانونية المنظمة لممارسة الحرية من شأنه أن يحد من سلطة الإدارة في التعامل مع هذه الحرية، فامنح الترخيص مثلا بالشروط والأوضاع والقيود التي حددتها القوانين، يجعل كل إجراء تتخذه سلطة البوليس متجاوز تلك النصوص القانونية، يعتبر منطويًا على تجاوز سلطة إلى جانب التقيد فيحدث أن تترك النصوص القانونية قدرا من تقرير سلطات البوليس الإداري باعتبارها مسؤولة عن المحافظةِ على النظام العام، فأول عامل يتحكم في السلطة التقديرية في مجال البوليس الإداري هو النص القانوني فكلما كان النص وارد على سبيل التقييد كما انعدمت السلطة التقديرية،وكلما أجاز النص ذلك كلما كان سلطة البوليس الإداري مجال التقدير[2].

ب- عامل الزمان والمكان:

يعتبر عامل الزمان والمكان من العوامل التي تتحكم في السلطة التقديرية لسلطات البوليس الإداري. فبالنسبة لظروف المكان فتختلف مدى سلطة البوليس وما تورده من قيود على

[1]- عمر بوقريط، المرجع السابق، ص76.

[2]- نفس المرجع السابق، ص73.

الحريات تبعا للمكان، فتتفاوت بحسب الأوضاع الخاصة بالإقليم الذي تمارس فيه وما يتعرض له من اضطرابات أو تهديد للنظام العام، تفرض هيئات البوليس الإداري تبعا لوظيفتها المتمثلة في المحافظة على النظام العام قيودا على الحريات العامة، يمارس عليها القضاء نوعا من الرقابة بحسب المكان الذي تمارس فيه تلك الحريات لذلك فارتباط الرقابة القضائية بالنطاق المكاني الذي تمارس فيه الحريات يجعلها متفاوتة حسب الإقليم ووضعه الخاص، وما يتعرف له من اضطرابات تهدد النظام العام.

كما تسمح سلطات البوليس الإداري في فرض القيود على الحرية إذا كانت تمارس في الطريق العام، باعتباره الميدان العام الذي يحتاج أكثر من غيره للمحافظة على النظام العام وعلى الأموال العامة والخاصة، بإضافة إلى ما يترتب عن ذلك من أخطار عرقلة استخدام الجمهور للطريق للتنقل أو المرور، لذلك يعتبر الطريق العام مجالا يصلح لتنظيمه بواسطة تدابير البوليس الإداري، وهذا ما أقره مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه حول تنظيم البيع على الطرق العمومية، وتنظيم المرور، ووقوف السيارات إلا أن سلطات هيئات البوليس يضيق اتساعها إذا كانت الحرية تمارس في مكان خاص، لأن ما يحدث فيه لا يؤثر في النظام العام، زيادة على تمكين الأشخاص فيه من ممارسة حقوقهم الشخصية التي يحميها القانون، لذلك يشترط لتدخل الإدارة في المكان الخاص أن يكون له اتصال بالخارج كإثارة الضجيج، والصخب بواسطة مكبرات الصوت أو الراديو[1].

أما بالنسبة لعامل الزمان أخذ القاضي الإداري أثناء مراقبته لأعمال البوليس الإداري بعين الاعتبار عامل الزمان في تدخل هيئات البوليس الإداري لتقييد الحريات حيث يتفاوت تدخلها من ساعة إلى ساعة أخرى ومن يوم إلى يوم أخر كما يجب التفرقة بين ما إذا كان الإجراء البوليسي يطبق ليلا أو نهارا فبعض القرارات أو التدابير تكون أشد في الليل أكثر منها

[1]– جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، كلية الحقوق قسم القانون العام، جامعة باجي مختار، عنابة، د.ت.ن، ص47.

في النهار، وقد تعتبر مشروعة إذا طبقت في الليل وغير مشروعة إذا طبقت في النهار، وينبغي كذلك مراعاة المدى الزمني للتدبير البوليسي فهناك فرق بين قرارات البوليس الإداري التي تضع تنظيما مؤقتا، والتي تضع تنظيما دائما، فالتنظيم البوليسي المؤقت ممكن أن يكون متشددا لأنه مفروض بواسطة ظروف خاصة قد تزول بعد فترة قصيرة أما التنظيم البوليسي الإداري الدائم فينبغي أن يكون أقل شدة لأنه يهدد الحريات بصفة مستمرة[1].

أن القضاء يراعي اعتبارات الزمان التي تؤثر على هيئة البوليس من ناحيتين الأول تقدير مدى خطورة الظروف الزمنية وما يحدث بسببها من أخطار على الأمن والنظام، والثانية تقدير المدى الزمني المناسب لإجراء البوليس الإداري لذلك فسلطات البوليس الإداري تتسع وتتشدد في الظروف الغير العادية، لأن مطالب السلطة تكون أكثر من مطالب الحرية، وتوصف بالشرعية كثير من قرارات البوليس الإداري التي كانت غير شرعية في الظروف العادية[2].

ثانيا: أعمال السيادة

إن نظرية أعمال السيادة كمعظم نظريات القضاء الفرنسي، هي من صنع مجلس الدولة ولقد جاءت وليدة الحاجة، والحكومة قد يكون لديها من الأسباب ما تقتضيه مصلحة الدولة العليا، ولذلك فقد كان لزاما على القضاء التسليم بهذه الفكرة، وأن يضع لها حدودا تبين كيفية التعرف على هذه الأعمال، ولقد تطور القضاء في هذا الصدد على نحو أبرز فيه المعايير التي تحدد ماهية أعمال السيادة، إذ ظهر معيار الباعث السياسي أولا ثم يبعه المعيار الموضوعي على أساس طبيعة العمل وأخيرا استقر الأمر على معيار تحديدها على سبيل الحصر، في قائمة قضائية محددة، وتمثل نظرية أعمال السيادة خروجا كاملا على مبدأ المشروعية، وسلاحا خطيرا في يد السلطة التنفيذية في مواجهة حقوق وحريات الأفراد، ولهذا

[1]– عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص496.

[2]– جمال قروف، المرجع السابق، ص46.

هاجمها فقه القانون العام بشدة، وطالب بإدخالها تحت رقابة القضاء، وعدم تحصين هذه الأعمال من الرقابة القضائية[1].

المطلب الثاني: انعكاسات مبدأ المشروعية

يترتب على مبدأ المشروعية خضوع سلطات البوليس الإداري للقانون، ومقتضى ذلك أن كل تصرف بحرية سلطة البوليس وتخالف به قواعد القانون يقع باطلا، مما يجعله جديرا بالإلغاء فضلا عما يترتب عليه من مسألة للإدارة بتعويض الضرر عنه.

نظرا ما تقدم تترتب النتائج الآتية في مجال خضوع سلطة البوليس للمشروعية.

الفرع الأول: تدرج القواعد القانونية

إن قواعد المشروعية وإن كانت كلها قواعد ملزمة نظرا لطابعها القانوني الملزم، إلا أنها تتدرج في القيمة أو المرتبة القانونية تدرجا هرميا[2]. وبالتالي يجب على كل سلطة عند قيامها بإنشاء القواعد القانونية أن تراعي أحكام القواعد الأعلى، فلا يجوز للقاعدة الأدنى مرتبة تعديل أو إلغاء القاعدة الأعلى مرتبة منها وإلا كانت مخالفة لمبدأ المشروعية[3].

وتبدو أهمية التدرج في علاقته بكفالة الحريات، ومن ثم فإن تقييد سلطة البوليس تعتبر واضحة ذلك أن هيمنة الدستور على قواعد المشروعية يعني ابتداء بطلان قواعد التشريع المخالفة لأحكامه، كما يعني في المقام الثاني تقييد أعمال الإدارة البوليسية بالأعمال المشرعة شكلا وموضوعا[4].

---

[1]– سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1991، ص131.

[2]– محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق،ص71.

[3]– سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص109.

[4]– عادل سعيد أبو الخير، المرجع السابق، ص371.

الفرع الثاني: التحديد الواضح لاختصاصات الإدارة

لا يمكن أن يتحقق مبدأ المشروعية على أرض الواقع إلا إذا كانت صلاحيات السلطة الإدارية واضحة ومحددة، ويعود سر تحديد صلاحيات السلطة التنفيذية دون سواها إلى أن صلاحيات السلطة التشريعية واضحة، وعادة ما يتكفل دستور الدولة بتبيان القواعد العامة للممارسة العمل التشريعي[1].

الفرع الثالث: ضوابط صحة الإجراء البوليسي

إن مبدأ المشروعية يضمن بوجه عام الحريات العامة، لهذا فإن كان تقييد لها من قبل السلطات الإدارية يتضمن تعديا عليها، ولكي تصان تلك الحقوق والحريات يتعين أن تتوفر الشروط التالية في الإجراء البوليسي حتى يكون مشروعا.

أولا: أن يكون الإجراء البوليسي ضروريا

إن وظيفة البوليس الإداري ضرورة اجتماعية، فلا يمكن أن يوجد مجتمع منظم بدون بوليس، لأن وظيفة البوليس تهدف إلى حماية النظام العام في المجتمع وفي نفس الوقت تنظم استعمال الحريات العامة حتى لا يساء استخدامها، فهذا التنظيم للحريات يقودها في الواقع إلى غايتها لذلك قيل الطابع النسبي للحريات فلا يمكن أن توجد حريات مطلقة لأن إطلاقها معناه حلول الفوضى وتعرض السلام الاجتماعي لأخطار جسيمة[2].

ثانيا: أن تكون القواعد التنظيمية عامة

يشترط أن تكون القواعد التنظيمية، وذلك بغض النظر تماما عن السلطة المختصة بإصدار القرارات التنظيمية ما دام أنها تكون واجبة النفاذ في مواجهة القرارات الفردية التي تصدر تنفيذا لها ومقتضى ذلك أن يكون القرار الفردي معتمدا على القاعدة العامة التي ترخص به وتحيزه، وفضلا عن ذلك لا بد أن يكون القرار الفردي مطابقا للقواعد التنظيمية العامة طالما

[1]– عمار بوضياف، الوسيط في دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص15.

[2]– عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية،2008، ص28.

أنه يصدر من أجل تنفيذها[1]، بإضافة إلى ذلك فإن القرارات التنظيمية محاطة بمجموعة من الضمانات وذلك حتى لا تسيء هيئة البوليس الإداري استعمال سلطاتها، ومن هذه الضمانات نذكر مما يلي:

– لا يمكن إصدار القرارات التنظيمية أو التعليمات من سلطات البوليس الإداري إلا إذا كان القانون يجيز ذلك صراحة أو ضمناء.

– وعلى الإدارة أن تراعي المصلحة العامة وحماية النظام العام وليس مصلحة شخص ويقصد المنفعة الخاصة أو الانتقام.

– لا يجوز أن يخالف التنظيم البوليسي الصادر من سلطة دنيا، التنظيم الصادر من سلطة عليا إعمالا لمبدأ تدرج القواعد القانونية.

– يجب نشر القرار التنظيمي حتى يلزم الأفراد بتنفيذه، على أن يكون النشر وفق القانون، وإذا لم ينص القانون على كيفية النشر ينشر القرار التنظيمي بما تراه السلطة مناسبا لصدوره.

ثالثا: أن تكون هناك مساواة بين المواطنين

لا بد أن تكون هناك مساواة بين جميع المواطنين أمام إجراءات البوليس الإداري، ويتعلق الأمر هنا بتطبيق مبدأ قانوني عام يكرس مساواة الجميع أمام القانون، ومثال ذلك منع وقوف السيارات في الطريق العام، فهذا المنع من المفروض أن يطبق على الجميع بدون استثناء، إلا أن الواقع العملي يضع استثناءً على ذلك بموجب صدور قرارات تعطى حق الوقوف لفئات محددة من المستعملين على جزء من الطريق وذلك بكون ينتمون إلى مهنة ما[2]. وتبعا لذلك فإن مبدأ المشروعية يوجد بوليس الإدارة باختصاص معين فيلزمها بالقيام بأعمال محددة ضمن إطار معين فتسعى الدولة إلى بوليس مختلف الجهات الإدارية محاولة منها جبرها

[1]- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، ج1، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2000، ص209.

[2]– أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص418.

على احترام مبدأ المشروعية حتى لا تتخذ من وسيلة القرار الإداري ذريعة لتحقيق مقاصد غير مشروعية[1].

المبحث الثاني: مراعاة النظام العام

تتباين الاعتبارات التي تتخذ ذريعة لتنظيم الحريات أو تقييدها من نظام لأخر، إلا أنه يمكن ردها إلى أنها تقوم لحماية قيم معينة في المجتمع هذه الأخيرة يمكن إجمالها في النظام العام[2].

ولما كان الهدف الوحيد للإدارة هو المحافظة على النظام العام في الدولة، بطريقة وقائية وسابقة على عملية الإخلال به. ولما كانت فكرة النظام العام فكرة عامة وواسعة و شاملة لكافة فروع النظام القانوني في الدولة، فالمشروع بين القانون وأخر قد يعطيها مقصدا مختلفا كما أن استناد القاضي إليها بين حكم وأخر. بل وفي ذات الحكم قد يتعدد المقصد المراد منها الأمر الذي جعل عملية دراسته وبحثه عمليا ضروريا للبحث عن جذوره، ويترتب على اتساع مضمون النظام العام صعوبة وضع تعريف جامع مانع له أو حتى وضع تعريف مستقر وثابت له[3]. وعلى هذا الأساس قمنا بتقسيم المبحث إلى مطلبين ففي المطلب الأول سنتطرق إلى مضمون فكرة النظام العام وفي المطلب الثاني سنتناول أساليب تدخل للمحافظة على النظام العام.

المطلب الأول: مضمون فكرة النظام العام

إن الغاية من ممارسة أعمال وإجراءات البوليس الإداري هي تحقيق النظام العام أو المحافظة عليه في حالة الإخلال به، وبالتالي كل عمل تقوم به السلطة العامة أو رجال البوليس الإداري لا يهدف إلى تحقيق النظام العام أو المحافظة عليه بالمفهوم الإداري للفكرة،

[1]– عبد العني بسيوني عبدالله، مرجع سابق، ص60.

[2]– عامر أحمد مختار، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، رسالة ماجستر، جامعة بغداد، 1975، ص51.

[3]– محمدي فريدة، المدخل للعلوم القانونية (نظرية القانون)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،ب.د.ت، ص29.

يعد عملا غير مشروع مشوب بعيب الانحراف بالسلطة وهذا ما عبر عليه مجلس الدولة الفرنسي في عدة أحكام. وهنا ينبغي توضيح مفهوم فكرة النظام العام (الفرع الأول) ثم عناصر النظام العام في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم فكرة النظام العام

إن الغرض الذي تهدف إليه سلطات البوليس الإداري هو حماية النظام العام ومنع انتهاكه بطريقة وقائية وسابقة على عملية الإخلال[1]. وتعتبر فكرة النظام العام من الأفكار النسبية ذات المدلول العام المرن، فهي تختلف من دولة إلى أخرى، بل ومن منطقة لأخرى داخل الدولة الواحدة، ومن زمن لأخر وذلك وفقا للنظام السياسي والاقتصادي السائد[2].

إن فكرة النظام العام وعدم ثباتها واستقرارها فإن المشرع لا يملك أن يحدد لها مضمون لا يعتبر كما أنه ليس بإمكانه أن يعرفها على وجه وحدد بمنعها من أن تؤدي وتطبيقا[3]. لذلك ترك للفقه والقضاء أمر تحديد الأمور المناهضة للنظام العام.

وفيما يلي سيتم التعرض إلى تعريف كل من الفقه والقضاء للنظام العام وذلك على الشكل التالي:

أولا: التعريف الفقهي

هناك اتجاه يتزعمه الفقيه"هوريو" Hauriouيرى أن فكرة النظام المادي الملموس الذي يعد بمثابة حالة واقعية مناهضة للفوضى، أما حفظ النظام الأدبي الذي يتعلق بالمعتقدات

[1]– عمار عوابدي، المرجع السابق، ص28.

[2]– حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011، ص165.

[3]– عادل سعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص182.

والأحاسيس فلا يدخل في ولاية البوليس الإداري إلا إذا اتخذ الإخلال بالنظام الأدبي مظهرا خطيرا من شأنه تحديد النظام المادي بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

وهناك اتجاه يتزعمه الفقيه " فالين "waline[1]يذهب إلى ضرورة إعطاء النظام العام مدلولا واسعا، ليشمل المظهر المعنوي بجانب المظهر المادي، فالنظام العام يقصد به مجموعة الشروط اللازمة للأمن والآداب العامة التي لا غنى عنها لقيام علاقات سليمة بين المواطنين.

ثانيا: التعريف القضائي

اتجه القضاء في البداية إلى الأخذ بالمعنى الضيق للنظام العام، فلم يعتد بالنظام العام المادي ذي المظهر الخارجي، إلا أن هذا النظام لم يستمر لمدة طويلة[2]، حيث أن القضاء تراجع عن هذا الاتجاه، فتوسع في تسير أغراض البوليس الإداري إذ لم يعتبر هيئات البوليس قاصرة على حفظ النظام العام في مظهره الخارجي أو المادي، وإنما تتسع هذه الوظيفة لتشمل مظهره المعنوي[3].

فمن خلال ما سبق يمكن القول أن النظام العام هو الأساس السياسي والاجتماعي والاقتصادي والخلقي الذي يقوم عليه كيان دولة، كما ترسمه القوانين النافذة فيها[4].

الفرع الثاني: عناصر النظام العام

استنادا إلى ما سبق ذكره وبالرغم من الصفة النسبية لمفهوم النظام العام، إلا أن أغلب الفقهاء يتفقون على وجود عناصر ثابتة مكونة لمفهوم النظام العام[5]، تتمثل في النظام العام الشامل والذي يتكون من النظام العام المادي (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة)

---

[1]-Marcel waline,traite Elémentaire de droit administratif , 6 éme édition, Librairie de recueil, Paris, 1950, p273.

[2]– حسام موسى، التعليم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011، ص98.

[3]– طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص75.

[4]– عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص188.

[5]– عمار بوضياف، المرجع السابق، ص376.

والنظام العام الأدبي (الآداب العامة) والنظام العام المتخصص (النظام العام الاقتصادي، النظام العام الجمالي) وهذا ما سيتم التعرف عليه:

أولا: النظام العام الشامل

إن النظام العام الشامل، كما يطلق عليه الفقيه هوريو التسمية الثلاثية التقليدية التي تظهر في النظام المادي الخارجي وهو ما يتم التعرض له فيما يلي:

1- النظام العام المادي (التقليدي):

استقر الرأي العام في الفقه التقليدي على أن مدلول النظام العام يتضمن الآمن العام والصحة والسكينة العامة، وهذا ما أكد عليه قانون البلدية[1] 2011 حيث تنص المادة 88 في فقرتها الثانية على ما يلي: "رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي السهر على حسن النظام والسكينة والنظافة العمومية"، وكذلك قانون الولاية[2] لسنة 2012 إذ تنص المادة 114 على أن الوالي مسؤول على المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العامة".

أ- الأمن العام:

ويقصد به اتخاذ الإجراءات الإدارية الكفيلة بحماية أرواح الناس[3]، وبالتالي اطمئنان الفرد على نفسه وماله من خطر الاعتداء واتخاذ كل الإجراءات اللازمة للوقاية من الأخطار التي يمكن أن تستهدف الأفراد في أحوالهم وأنفسهم، وعليه فإن مفهوم الأمن العام حسب الوظيفة الإدارية للدولة هو المحافظة على السلامة العامة بالعمل على منع المخاطر التي تهدد

[1]- القانون رقم10/11 المؤرخ في 2جوان 2011 متعلق بالبلدية ج.ر.ج.د العدد 37 المؤرخة في 3 جويلية 2011.

[2]- القانون رقم 07/12 مؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية ج.ر.ج.ج العدد 10 مؤرخة في 29 فبراير 2012.

[3]- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص260.

الأفراد بطريقة وقائية وقبل وقوعها فسلطات البوليس الإداري في سبيل الحفاظ على الأمن العام واجب القيام بالآتي:

منع الاجتماعات والمظاهرات إذا كان الهدف منها الإخلال بالأمن العام، فسلطة البوليس منع الاجتماعات قبل عقدها كإجراء وقائي كما تملك حل الاجتماع وفضه ولو بالقوة كإجراء علاجي، أما بالنسبة للمظاهرات فسلطة البوليس أن تمنعها إذا رأت من شأنها تعريض العام للخطر.

القيام بكافة التدابير من أجل منع وقوع الجرائم وذلك بالقيام ببعض الإجراءات الأمنية إزاء بعض الأفراد نظرا لخطورتهم على الأمن حتى ولو كان في اتخاذ مساس بحقوق الأفراد وحرياتهم كذلك لسلطات البوليس اتخاذ الإجراءات اللازمة في سبيل المثال القضاء على الحيوانات المفترسة من أجل المحافظة على الأمن العام.

القيام بإجراءات اللازمة لتنظيم المرور من خلال فرض سرعة معينة في أماكن معينة أو تفرض قيود على عربات النقل أو تنظيم أماكن ركوب السيارات وإزالة العوائق من الشوارع والطرقات العامة[1].

وعلى ما سبق ذكره يتعين على سلطات البوليس الإداري اتخاذ كافة الإجراءات والوسائل الوقائية اللازمة في سبيل الحفاظ على الأمن العام، كأمر بهم البنيات للسقوط وتنظيم حركة لمرور وتنظيم الاجتماعات العامة والمظاهرات ومظاهر التجمهر واتخاذ الإجراءات اللازمة لنظام الدفن والمقابر والوقاية من الحيوانات المفترسة، ولعل أهم اعتبار ومدلول من المقصود بأمن العام هو الغش والاضطرابات الداخلية[2].

[1]– ياسين بن بريج، الضبط الإداري في الفكر والقانون الوضعي والشريعة الإسلامية، مكتبة الوفاء القانونية، ط1، 2014، ص54.

[2]– فؤاد العطار، القانون الإداري، دار الشعب،ج1، القاهرة، 1976، ص338.

ب- الصحة العامة:

تعني حماية المواطنين من خطر الأمراض ومن انتشار الأوبئة، وذلك بقيام سلطات البوليس بمنع ما قد يكون سببا في المساس بالصحة العامة. فتتخذ ما يلزم من الإجراءات[1] اللازمة بغرض وقاية صحة الأفراد أيا كان مصدر الخطر أو المرض سواء كانت الحيوانات أو المياه أو أي مادة أخرى[2]، بإضافة إلى نظافة البنايات القديمة والجديدة ونظافة المؤسسات الصناعية، التجارية، ومحاربة الأمراض المعدية وتحسين الظروف الصحية والعلاجية للمواطنين كتوفير التطعيم والأدوية.

ولرعاية الصحة الاجتماعية للأفراد يقع على عاتق سلطات البوليس الواجب القيام بالأتي:

رعاية الصحة الجماعية عن طريق وضع الشروط الصحية اللازمة لحياة الأفراد كالاهتمام بنظافة الأماكن والطرق العامة، وأيضا الاهتمام بتنقية مياه الشرب من الجراثيم والشوائب لتكون صالحة للشرب وتنظيم الصرف الصحي للمياه الناتجة عن استعمال المنزلي، وكذلك المياه المختلفة المصانع[3] كمثال: قرار رقم 87 المؤرخ في: 2015/01/14، وكذلك على سبيل المحافظة على الصحة العامة للأفراد التطعيم الإجباري للصغار والكبار أحيانا ضد بعض الأمراض.

- توفير الشروط الصحية في المنشأة الصناعية والتجارية والأماكن المدرسية.

---

[1]- ياسين بن بريج، الضبط الإداري في الفكر والقانون الوضعي والشريعة الإسلامية، مكتبة الوفاء القانونية، ط1، 2014، ص54.

[2]- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص376.

[3]- محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص236.

– مكافحة الأمراض المعدية ويدخل في ذلك الإجراءات الخاصة برقابة الأغذية وتوفير الشروط الصحية الملائمة[1]، وهو ما أكده مجلس الدولة الجزائري عندما أمر بغلق إدارة لمحل عبارة عن مخمرة لمدة لا تتعدى 6 أشهر بغرض الحفاظ على النظام العام وصحة السكان وحفاظ على الآداب العامة[2].

حماية البيئة من التلوث، حيث أن البيئة السليمة تمثل الدعامة من دعائم المجتمع السليم لأن الأضرار بها يضر المجتمع ككل لهذا اتجهت معظم الدول لتأكيد هذه القيمة في الإعلانات الدولية بصورة جعلتها ترقى إلى درجة أصبحت فيه حتى في حقوق الإنسان.

ج– السكينة العامة:

ويقصد بالسكينة العامة توفير حالة السكون والهدوء في الطرقات العامة والأماكن حتى لا يتعرض الفرد للمضايقات أو الانزعاج في أوقات راحتهم[3]. مثل تنظيم استعمال مكبرات الصوت وضوضاء الاحتفالات وأصوات الباعة المتجولين[4] فهذه أعمال وإن كانت تبدو تافهة إلا أنها تسبب للأفراد مضايقات على درجة من حسامه تستلزم التدخل لإيقافها[5]. وهذا لا يتحقق إلا بأن يأخذ سلطات البوليس الإداري على عاتقها واجب القضاء على جميع مصادر الضوضاء والإزعاج، كما تتضمن أيضا القضاء على المشاجرات والاضطرابات في الطرق والساحات العامة كل هذا في سبيل الحفاظ على الراحة وسكينة الأفراد.

---

[1]– انظر القرار والي. ولاية بسكرة والمتضمن غلق محل تجاري مخبزة بسبب عدم توفر شروط النظافة، سر العقود الإدارية، الجزء الأول، ديسمبر 2001، ص164– 165– 2002.

[2]– انظر قرار مجلس الدولة، الغرفة الأولى، ملف رقم 006195، جلسة 2002/09/20، والي ولاية الجزائر، المنشور في مجلة مجلس الدولة العدد 3، 2003، ص96.

[3]– طاهري حسين، المرجع السابق، ص74.

[4]– محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص261.

[5]– سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص541.

سبقت الإشارة إلى مدلول النظام العام التقليدي بالأساس ذو طابع مادي، أي متعلق بالممارسات ذات المظهر الخارجي فقط والتي تخل بأحد عناصره الثلاث إلا أنه مع تطور المجتمعات وتطور الوظيفة الإدارية للدولة[1]، لم يعد مفهوم النظام العام محصورا في تلك العناصر التقليدية. فلقد أدى تطور ظروف المجتمعات الحديثة وتنوع نشاط الدولة واتساع مجالاته أن أصبحت تلك العناصر التقليدية غير كافية بمواجهة كافة صور الإخلال، لذا فإن عناصر جديدة تظهر باستمرار على فكرة النظام العام.

2- النظام العام الخلقي: (الآداب العامة)

كما هو معرف أن الآداب العامة هي إحدى مكونات النظام العام يشترط اقترانها بأفعال مادية أو خارجية من شأنها تهديد النظام العام في مظهره المادي حيث يعرض البوليس الإداري على هذه الأخلاق العامة ليست الأخلاق المثالية بل الحد الأدنى الذي لم يحرض عليه أدى إلى ذلك الحياء الخلقي في الجماعة، مما يترتب عليه أضرار بنظامها العام المادي وأن يهدده تهديدا مباشرا[2]. ومن هنا للبوليس الإداري يتدخل لوقف هذا التهديد بكل الوسائل[3] مثال عرض الأفلام ومنع المطبوعات التي تصف الجرائم، الفضائح في الأماكن العامة واتخاذها ما يلزم لحماية الناس من تأثيرات المشروبات.

ويرى الفقيه هوريو بأنه علاوة النظام المادي الذي يعني عدم وجود الاضطرابات والفوضى يوجد النظام المعبدي (الخلقي) الذي يرمي إلى المحافظة على ما يسود من اعتقادات وأحاسيس داخل المجتمع.

[1]- محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص272.

[2]- محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص552.

[3]- نفس المرجع، ص554.

كما أن القضاء – وخصوصا الفرنسي – كان سباقا في الفصل في اعتبار أن الآداب العامة من النظام العام وذلك في قضية لوتيتسياlutetia، أما فيما يخص المشرع الجزائري فقد اعتبرها من أولوياته سواء في قانون الولاية أو قانون البلدية ،وحتى في قانون العقوبات حيث جاء ذلك في الباب الثاني، الفصل الثاني تحت عنوان الجنايات والجنح ضد الأسرة والآداب العامة وتناوله في القسم السادس تحت عنوان انتهاك الآداب العامة وذلك في المادتين 01/133 من قانون العقوبات والمادة 133مكرر من ذات القانون، ولقد اقر المشرع الجزائري في مادة 14 من المرسوم المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار التنظيم المعمول به كل الإجراءات التي من شأنها أن تتضمن حسن النظام العام والأمن العمومي وكذلك الحفاظ على الطمأنينة والآداب العامة، كما يجب أن يقمع كل عمل من شأنه أن يخل بذلك.

ثانيا: النظام العام المتخصص

لقد اتسعت فكرة النظام العام اتساعا كبيرا، فإذا كانت الفكرة قد حصرت قديما في حماية أسس المجتمع وأمنه، فإن التطور الاجتماعي الكبير الذي أصاب دور الدولة الحديثة في المجتمع قد وسع كثيرا من الفكرة[1].

ويتمثل النظام العام المتخصص في النظام العام الاقتصادي الذي يحقق مصالح الأفراد والنظام العام الجمالي الذي يحقق السكينة النفسية للأفراد، إن هذا التطور الحديث لفكرة النظام العام هو الذي سيتم التعرض له فيما يلي:

1- النظام العام الاقتصادي و الاجتماعي:

إن التطورات الحديثة التي طرأت على النظام العام أدت إلى تداخل بشكل ملحوظ مع النظام العام الاقتصادي والاجتماعي وحتى الثقافي والحضاري، ففي المجال الاقتصادي نجد أن التراخيص التي تمنحها الإدارة لممارسة نشاط معين والشروط التي تفرضها بمناسبة أنشطة

[1]- عادل السعيد أبو الخير، المرجع السابق، ص298.

محددة ليست فقط مراقبة النشاط، وإنما لتوجيه الاستثمارات نحو مجالات معينة تساهم في تحقيق رفاهية الأفراد[1]، كتقديم التسهيلات للمعامل الكبرى التي تتطلب عددا كبيرا من العمال وذلك بغية امتصاص البطالة وبالتالي القضاء على أي نوع من الاضطرابات التي قد تحدث بسببها، أو وضع شروط للممارسة نشاط أخر وذلك بغية الحد منه لأن فائدته تعتبر زهيدة بالنسبة للأفراد أو أنه نشاط وصل الأفراد لحد الإشباع منه، وذلك حتى يتحول أصحاب رؤوس الأموال نحو أنشطة أخرى أقل شروطا وأكثر تشجيعا كل هذا بغية ضمان التوازن الاجتماعي وإشباع حاجات الأفراد لأنه كلما توفرت هذه الشروط كلما نقصت أسباب الاضطرابات وكلما ساد النظام العام بجميع أبعاده[2].

وفي المجال الاجتماعي أصبح تدخل الإدارة في مجال الإسكان يعد من النظام العام، سواء بالعمل على توفير المساكن بشتى الأساليب أو منع السكن في أماكن معينة لأسباب وجيهة مثل كونها آيلة للسقوط أو لخطورتها من الناحية الأمنية.

كما أن حماية القدرة الشرائية للمواطن والتدخل للحد من البطالة وحماية الأسعار والتموين الدائم بالسلع الاستهلاكية تعد من المسائل الضرورية التي وإن تأثرت ستنعكس سلبا على النظام العام مما يؤدي إلى الإحلال به[3].

كما أن حماية الشرائح الاجتماعية المعرضة للخطر أكثر من غيرها يعد من صميم النظام العام كحماية الطفولة والأمومة.

---

[1]– محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للبوليس الإداري، مجلة مجلس الدولة، السنة الثانية، القاهرة، 1951، ص285.

[2]– محمد صالح حراز، المفهوم القانوني العام لفكرة النظام العام، مجلة دراسات قانونية، العدد 6، دار القبة لنشر،الجزائر، 2003،ص48.

[3]– بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطابع عمار قرفي، باتنة، الجزائر، 1988، ص85.

وفي المجال الثقافي فإن تدخل الإدارة بغرض تدريس مادة معينة أو منع تدريس أفكار أخرى يعد من النظام العام، ذلك لأن إعداد الأجيال و مستقبل المجتمع يجب أن لا يبنى على ما يناقض أفكار المجتمع نفسه وإلا فإن التقاء جيلين بأفكار مختلفة سيؤدي إلى انفجار المجتمع نفسه[1].

2- النظام العام الجمالي:

يمكن تعريف النظام العام الجمالي بأنه النظام الذي يهدف إلى الحفاظ على جمال الأماكن العامة والمحافظة على الجمال والتنظيم والتنسيق في المدن أو في الأحياء والشوارع[2].

لذلك فإن إشاعة جمال الشارع يؤدي إلى تحقيق السكينة النفسية للأفراد نظرا لحاجة الإنسان إلى حماية إحساسه بالجمال بقدر حاجته إلى حماية لوازمه المادية، أن شيوع الفوضى في جماليات المكان يؤدي إلى الضيق والاضطراب وتوتر الأعصاب بدلا من أن تكون الأماكن العامة مصدرا للبهجة والتمتع بجمال الطبيعة وبناء المعمار، ومن ثم فإن بعض الفقهاء لم يترددوا في وضع جماليات الأماكن العامة في نطاق مفهوم النظام العام الذي يجب على سلطات البوليس الإداري صيانته[3].

وعلى عكس ما تقدم ذهب جانب أخر من الفقه إلى أن مسألة المحافظة على جمال المحيط لا ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار أو لتبرير تدخل سلطات البوليس الإداري إلا إذا تلاقت بصوره ما مع أحد عناصر النظام العام التقليدية، مثال ذلك إلزام مالك أرض بتسويتها محافظة على شكل الجمالي وفي نفس الوقت مع الأتربة المتراكمة عليها من أن تثيرها الرياح، فتزيد نسبة التلوث بما يضر صحة العامة[4].

---

[1]- محمد صالح خراز، المرجع السابق، ص47.

[2]- سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، مصر، 2009، ص299.

[3]- الدايم بلقاسم، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة تلمسان، 2004/2003، ص33.

[4]- عادل السعيد أبو الخير، المرجع السابق، ص260.

أما في مجال التطبيقات القضائية، فإن مجلس الدولة الفرنسي أصدر بسنة 1936 حكمه الصادر في قضية اتخاذ نقابات مطابع باريس[1].

والتي تتخلص وقائعها في أن الجهة الإدارية سبق لها أن أصدرت لائحة تحظرْ بموجبها توزيع الإعلانات على المارة في الطريق العام نظرا لأن إلقاءها عقب الإطلاع عليها بسبب تشويها للمنظر العام الجمالي الذي يجب الحفاظ عليه، حيث طعن اتحاد نقابات المطابع في هذه اللائحة مطالبا بإلغائها نظرا لخروج أهدافها عن الأهداف المرسومة لسلطات البوليس الإداري وهي المحافظة على النظام العام، وقد رفض مجلس الدولة ذلك مؤكداً أن حماية جمال الرونق والرواء تعتبر من أغراض البوليس الإداري من عناصر النظام العام الجديرة بالحماية وبذلك اعتراف مجلس و استقر قراره على مشروعية تدخل سلطات البوليس الإداري لتحقيق أغراض جمالية لا علاقة لها بالعناصر التقليدية للنظام العام[2].

المطلب الثاني: أساليب المحافظة على النظام العام

في سبيل تحقيق أهداف البوليس الإداري لا بد للإدارة أن تستخدم وسائل أو أساليب معينة والتي يكون غرضها والقيام بواجبها في المحافظة على النظام العام، هذه الأساليب إما تصرفات قانونية تتمثل فيما تصدره الإدارة أو السلطة المكلفة بالبوليس الإداري من قرارات سواء تنظيمية أو فردية ولهذا سنتناول لوائح البوليس الإداري في (الفرع الأول) وحماية الحقوق والحريات العامة في (الفرع الثاني).

[1]–C. E, 23 Octobre 1936,Union. Parisienne des syndicats de l'imprimerie, Rec, p966.

[2]– عادل السعيد أبو الخير، المرجع السابق، ص207.

الفرع الأول: لوائح البوليس الإداري

تعتبر اللوائح أهم وسائل الإدارة وأبرز مظهر للممارسة سلطة البوليس الإداري، فعن طريقها تضع هيئات البوليس الإداري قواعد عامة مجردة تقيد أوجه النشاط الفردي من أجل صيانة النظام العام في المجتمع وهي بذلك تمس حقوق الأفراد وتقيد حريات الضرورة لأنها تتضمن أوامر ونواهي وتقرر في الغالب عقوبات توقع على مخالفتها، ويعد التنظيم اللائحي في مجال البوليس الإداري ضرورة ذلك لأن القانون قد يعجز على أن يضبط حريات العامة ضبطا مفصلا كما يعادل التنظيم اللائحي البوليس والذي يتميز بالمرونة والملائمة والقابلية للتغيير طبقا لمقتضيات الزمان والمكان، ومن ثم كان التنظيم اللائحي للبوليس ضرورة يكتمل بها التشريع عند الاقتضاء[1].

ومن أمثلة اللوائح:

*لوائح مراقبة المواد الغذائية في ذلك المرسوم التنفيذي رقم 95 – 363 الذي يحدد كيفيات التفتيش البيطري للحيوانات الحية والمنتجات الحيوانية والمخصصة للاستهلاك البشري[2].

*لوائح المحافظة على الصحة العمومية من ذلك القرار المؤرخ في 15 جويلية 1999 الذي يتضمن منع سقي الأراضي الفلاحية بالمياه القذرة عبر كامل إقليم الولاية[3] والقرار رقم 94 المؤرخ في 30 مارس 1997 الصادر عن المكلف بتسيير المندوبية التنفيذية البلدية (بلدية باتنة) المتضمن إلزام طلاء وتزيين واجهات البنايات والسكنات العمومية والخاصة الكائنة بالمحيط العمراني لبلدية باتنة.

---

[1]– أحمد موافي بناي، الرقابة القضائية على القرارات الضبط الإداري في الظروف العادية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013 – 2014، ص96.

[2]– المرسوم التنفيذي رقم 95 – 363 المؤرخ في 2ديسمبر 1989 (ج.ر.ج.ج العدد 4 لسنة1989 المعدل بموجب قانون 91 – 19 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية (ج.ر.ج.ج. العدد 62 لسنة 1991).

[3]– القرار رقم 1520 المؤرخ في 19 جويلية 1999 الصادر عن والي ولاية سطيف يتضمن منع سقي أراضي فلاحية بالمياه القذرة عبر كامل الولاية

لوائح المحافظة على السكينة العامة من ذلك المرسوم التنفيذي رقم 93 – 184 الذي ينظم إثارة الضجيج[1].

أولا: القرارات الإدارية الفردية

تلجأ السلطة الإدارية في ممارسة سلطات البوليس الإداري إلى إصدار أوامر فردية وهي القرارات التي تصدرها الإدارة بقصد تطبيقها على فرد محدد بذاته أو على مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم[2]، من أجل الحفاظ على النظام العام، وهي تتم إما في صورة الحظر لممارسة نشاط ما وفي وقت ما أو على شكل ترخيص إداري سابق لممارسة النشاط وقد تأخذ شكل إخطار الإدارة قبل ممارسة النشاط كما أن للقرارات الإدارية صورة أخرى تتمثل في وضع تنظيم النشاط يبين أوضاعه وكيفية ممارسته وهذا ما سيتم التعرض له فيما يلي:

1-الحظر أو المنع:

هو أعلى أشكال المساس بالحريات العامة وهو أن تصدر سلطة البوليس الإداري قرارا فرديا تلزم به شخصا أو مجموعة من الأشخاص بالامتناع عن القيام بعمل ما[3]، بهدف المحافظة على النظام العام ولتحقيق مقصد يعود بالنفع على جميع أفراد المجتمع، مثال ذلك منع استعمال المنبهات الصوتية إلا في حالة الضرورة لوجود خطر فوري كالقرب من المستشفيات[4]. أو منع اجتماع أو مظاهرات أو مسيرة[5] إلا بعد الحصول على ترخيص مسبق.

---

[1]-المرسوم التنفيذي رقم 93 – 184 المؤرخ في 27 جويلية 1993 ينظم إثارة الضجيج ر.ج.ر.ج.ج، العدد 50 لسنة 1993، ص13.

[2]– طاهري حسين، المرجع السابق، ص73.

[3]– محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 281.

[4]– القانون رقم 14 – 01 المؤرخ في 19 أوت 2001 المتعلق بتنظيم حركة المرور، الطرق وسلامتها وأمنها (المادة 31) ج.ر.ج.ج رقم 46 لسنة 2001.

[5]–القانون رقم 89 – 28 المؤرخ في 31ديسمبر 1989 (ج.ر.ج.ج رقم 04) المعدل بموجب قانون 91 – 19 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية (ج.ر.ج.ج رقم 62).

وتجدر الإشارة إلى أن الحظر أو المنع ينبغي أن يكون جزئيا وليس مطلقا لأن الحظر المطلق يؤدي إلى تعطيل الحريات فيكون غير مشروع. أما الحظر الجزئي فإنه مشروع لأنه يستهدف الحد منها فقط مثال ذلك تحديد وقت سير العربات في الطرق العامة من اتجاه واحد لا في اتجاهين، وكذلك الحظر الذي يقضي بعدم وقوف السيارات في أماكن معينة ولأوقات محددة[1]، والقرار الذي يقضي بمنع ممارسة نشاط النقل مؤقتا، أو منع نقل المواد الكيمياوية والمستحضرات الصناعية وحجزها[2].

2- الترخيص (الإذن):

قد يتطلب التنظيم البوليسي ضرورة الحصول على إذن سابق قبل ممارسة النشاط ،فهو بذلك يشكل نظاما أقل شدة من المنع المطلق[3]، والحكمة من فرض نظام الترخيص هو تمكين الإدارة من التدخل مسبقا في كيفية القيام ببعض الأنشطة التي ترتبط بكفالة النظام العام[4]، مثال ذلك الحصول على إذن بعرض فيلم أو مسرحية[5]، أو الحصول على إذن استخدام مكبرات الصوت في الأفراح والمناسبات، أو الحصول على ترخيص بفتح محل،الإذن المسبق بالتزويد بالسلاح والمعدات المهنية في المؤسسات العامة[6]، أو الترخيص بحيازة السلاح.

---

[1]- طاهري حسين، المرجع السابق، ص77.

[2]- المادة 118 من القانون رقم 83 - 03 المتعلق بحماية البيئة، ج.ر.ج.ج رقم 06 لسنة 1983.

[3]- عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 279.

[4]- سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص303.

[5]- القانون رقم 81 - 267 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 المتعلق بصلاحيات رئيس مجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية حيث تنص مادة 16 أن يضبط رئيس المجلس الشعبي البلدي تنظيم العروض الفنية العمومية وتسليم الرخص القبلية لتنظيم العروض الفنية...).

[6]- المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 96 - 158 يحدد شروط تطبيق أحكام الآمن الداخلي في المؤسسة المنصوص عليها في الأمر رقم 95 - 24 المتعلق بحماية الأملاك العمومية وأمن الأشخاص فيها، ج.رج.ج، العدد 28 لسنة 1996.

والذخيرة وذلك بالنسبة للأشخاص الطبيعيين[1]. ومنح رخصة الصيد، أو الإذن بالقيام بالحملات العامة على الحيوانات الضارة والتي تكون بإذن مسبق للممارسة هذا النشاط[2].

وجدير بالذكر أن القاعدة العامة هي أن الإدارة لا تستطيع أن تتدخل في النشاط الفردي أو الحريات عن طريق فرض نظام الترخيص إلا إذا أجاز لها المشرع ذلك صراحة، ومن ثم إذا تدخلت الإدارة في الحريات العامة عن طريق فرض نظام الترخيص دون أن يجبر لها المشرع فرض هذا النظام ففي هذه الحالة يكون تدخل الإدارة غير مشروع.

وقد ذهب رأي الفقه إلى القول بأنه إذا كان الترخيص تقديريا بحيث يكون من سلطة الإدارة أن تفتح أو تمنع عن منح الترخيص، فإن هذا النوع من التراخيص يكون أشد خطورة على الحرية وهو يقترب إلى حد كبير من نظام الحظر أو المنع[3].

3- الإخطار السابق:

ومعناه إمكانية ممارسة النشاط الفردي في موضوع معين غير محظور، كما لا يشترط سبق الحصول على إذن بذلك من السلطات المختصة، ولكنه بحكم اتصاله المباشر بالنظام العام[4]. فإنه يجب أن تحظر به السلطات البوليسية المختصة من أجل الاعتراض على النشاط في حالات معينة أو اتخاذ الاحتياطات اللازمة التي تحول دون تهديد النظام العام[5]، ونلاحظ أنه لا يجوز لجهة الإدارة أن تفرض نظام الإخطار على ممارسة حرية من الحريات عن طريق

---

[1]- المواد 61 - 76 و91 من المرسوم التنفيذي رقم 98 - 96 المحدد لكيفيات تطبيق الأمر 97 - 06 المتعلق العتاد الحربي والأسلحة و الذخيرة ج.ر.ج.ج العدد 17 لسنة 1998.

[2]- المادة 08 من القانون 04 - 07 المتعلق بالصيد ج.ر.ج.ج العدد 51 لسنة 2004.

[3]- دايم بلقاسم، المرجع السابق، ص91.

[4]- صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، مصر، 2007، ص287.

[5]- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الكتاب الأول، مكتبة دار الثقافة، للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص244.

لائحة بوليسية لأن القانون هو الذي يتكفل عادة بذلك ويحدد الحريات التي يفرض عليها نظام الإخطار[1].

4 – تنظيم النشاط:

هي الأعمال التي تقوم بها السلطات الإدارية بغرض تنظيم أنشطة معينة وذلك بوضعها لتدابير وأنظمة خاصة تطبق على ممارسي هذا النشاط الفردي أو حرية من الحريات في مجال معين وهذه الصورة أقل مساسا بالحريات العامة،[2] مقارنة بالصورة السابقة.

وكثيرة هي الأمثلة الخاصة بتنظيم النشاط، لذلك نذكر على سبيل المثال تنظيم حركة المرور[3]،ونشاط النقل سواء النقل الحضري أو النقل النفعي[4]، وتنظيم نشاط الأمن الداخلي في المؤسسة العمومية[5].

ثانيا: استعمال القوة

لا نجد في وسائل البوليس الإداري ما هو أشد عنفا وقسرا من هذه الوسيلة التي تهدد حريات الأفراد وتعد اعتداء صارخا على حقوقهم، لأننا هنا أمام أساليب القهر واستعمال القوة بل إجبار الأفراد على الامتثال للأنظمة قهرا ورغما عنهم بهدف حماية النظام العام[6].

---

[1]– سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص354.

[2]– علاء الدين عيشي، مدخل القانون الإداري، ج2، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص41.

[3]– المادتين 49 و91 من المرسوم التنفيذي رقم 04 – 381 يحدد قواعد حركة مرور عبر الطرق، ج.ر.ج.ج، رقم 46 العدد 76 لسنة 2004.

[4]– مادة 29 و43 من قانون 01 – 13 المتضمن توجيه النقل البري و تنظيمه، ج.ر.ج.ج، العدد 44، سنة 2001.

[5]– المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 96 – 158 يحدد شروط تطبيق أحكام الأمن الداخلي في المؤسسة المنصوص عليها في المرسوم رقم 95 – 24 المتعلق بحماية الأملاك العمومية وأمن الأشخاص فيها، ج.رج.ج، العدد 28 سنة 1996.

[6]– عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن ووائها، منشورات الحلي والحقوقية، ط1، لبنان، 2011، ص150.

وبناء على امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها هيئات البوليس الإداري فيها تكون مخولة باللجوء إلى التنفيذ المباشر دون الذهاب إلى القضاء مسبقا[1]، وذلك من أجل تفادي أو المساس بالنظام العام[2].

مثال ذلك استعمال السلطات العمومية للقوة المادية لتفريق المواطنين أرادوا إقامة مسيرة ولم يقدموا طلبا للإدارة أو قدموه ورفض طلبهم.

إن استخدام القوة من قبل سلطات البوليس الإداري يجب أن يعتبر إجراءا استثنائيا، فلا يجب أن تلجأ الإدارة إليه إلا إذا ثبت لها امتناع الأفراد عن تنفيذ إجراءات البوليس بالطريق الاختياري، لذلك تعد هذه الوسيلة أكثر وسائل البوليس شدة وعنفا على حرياتهم.

فالأصل العام يقتضي لجوء الإدارة إلى القضاء للحصول على إذن سابق بالتنفيذ شأنها في ذلك شأن الأفراد العاديين ولكن استثناء من الأصل فإن الإدارة يمكنها اللجوء إلى التنفيذ المباشر لمنع الإخلال بالنظام العام أو لإعادة هذا النظام لما كان عليه وقد اختلف الفقه بشأن مبررات التنفيذ المباشر على النحو التالي:

أ- إذا تعلق الأمر بالمرافق العامة فإن التنفيذ المباشر تبرره وتمليه ضرورة احترام مبدأ سير المرافق العامة بالنظام وباضطراد.

ب- إذا كان القرار تعبيرا عن السلطة العامة فإن هذه السلطة تقوم عادة بتنفيذ على الأفراد بوسائلها دون اللجوء إلى وسائل خارجية.

ج- افتراض المشروعية في القرارات التي تقوم الإدارة بتنفيذها.

---

[1]- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص282.

[2]- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مخبر الدراسات السلوكية والدراسات القانونية، ط2، الجزئر، 2007، ص173.

بينما ذهب رأي أخر إلى أن الاعتبارات العملية التي تبرر التنفيذ المباشر تكمن في أن المحافظة على النظام العام وإعادته إلى حالته الطبيعية في حالة الإخلال به تتطلب في كثير من الأحيان اتخاذ إجراءات مادية سريعة[1].

رغم تعدد الآراء وتباين وجهات النظر التي تبرر اللجوء إلى التنفيذ الجبري، إلا أن هناك ضوابط يتعين احترامها حتى يكون استعمال القوة مشروعا. هذه الضوابط تتمثل فيما يلي:

1- وجود قانون يجيز هيئات البوليس استعمال حق التنفيذ الجبري لقرارات البوليس الإداري.

2- إن استخدام القوة المادية لا يبرر إلا إذا امتنع الأفراد عن تنفيذ أوامر سلطة البوليس الإداري أو التمرد عليها. مما يتطلب الأمر تبليغ المعني وترك الفرصة له من اجل التنفيذ الطوعي.

3- وجوب تضييق دائرة استخدام القوة إلى أدنى حد بحيث يجب أن يكون متوافقا مع الضرورة التي دعت إليها.

فمن خلال ما سبق يبدو أن التنفيذ الجبري تحتمه الضرورات الاجتماعية، وتأتي استكمالا طبيعيا لسلطة الدولة القائمة على وجوب احترام و تنفيذ وطاعة قوانينها على الرغم من تداعياتها في تهديد أو تضيق الحريات[2].

الفرع الثاني: حماية الحقوق والحريات العامة الظروف العادية

إن هيئات البوليس الإداري بما تتمتع به من سلطات والامتيازات للمحافظة على النظام العام يمكن لها إن تتدخل لضبط الحريات، إلا إن هذه المكنة تختلف في حالة وجود قواعد قانونية تنظم الحريات وعدم وجودها[3]،من أهم القواعد والمبادئ والضمانات المتعلقة بتنظيم حقوق

[1]- دايم بلقاسم، المرجع السابق، ص98.

[2]- عدنان الزنكة، المرجع السابق، ص158.

[3]- عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 448-449.

وحريات الإنسان والمواطن والتي يجب على سلطات البوليس الإداري أن تحترمها وألا تتعدى عليها أثناء ممارسة نشاطها بهدف المحافظة على النظام العام تتمثل في:

أولا: المبادئ القانونية

استخلصها القضاء الإداري الفرنسي ويمكن إجمالها في:

1- مبدأ المنع والتحريم المطلق لممارسة الحقوق والحريات:

إن سلطة البوليس الإداري لا ينبغي أن تتخذ أسلوب الحظر المطلق العام للحرية لأن الضرورة تقدر بقدرها ولا يصح أن ينشط البوليس إلا تقييد الحرية إلا حينما يهدد النظام العام وهذا ما جاء في حكم مجلس الدولة الفرنسي في 30 نوفمبر سنة 1928 في قضية دالوز الأسبوعي.

2- ضرورة توفير حرية للأفراد في اختيار الوسيلة عند التدخل لتقييد الحريات العامة:

فلذلك فقد ألزم القضاء الإداري الفرنسي سلطات البوليس الإداري بتوفير واحترام حرية الاختيار لدى الأفراد عند التدخل واتخاذ إجراءات بوليس لازمة لإقامة النظام العام، والمحافظة عليه ومثال ذلك أن إلزام التجار بإضاءة محلاتهم يجب أن يوفر لهؤلاء حرية اختيار مصابيح الإنارة[1].

3- ضرورة احترام قاعدة التناسب العكسي بين أعمال وإجراءات البوليس الإداري والقيم الأخلاقية:

إن سلطة البوليس الإداري تقاس في مداها قياسا عكسيا بطبيعة الحرية التي تقصد إلى تقييدها، فلتوفير الهدوء الشامل ليلا في الأحياء السكنية يجوز لسلطات البوليس الإداري أن تكون أصرم في كبت الأصوات المقلقة ومصادر الإزعاج، وأكثر حزما في القضاء على

[1]-عمار عوابدي، القانون الإداري النشاط الإداري، ج2، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008،ص47.

الضجيج،منها حيال الأصوات المنبعثة من أبواق السيارات والمركبات فالنشاط الأول هو أقل شأنا من الحرية التي تكون في النشاط الثاني، ويتفرع عن هذا أنه إذا كانت الحرية محددة المضمون ووضع لها المشرع نظام خاص لها لحرية الصحافة وتكوين الجمعيات، فإن سلطات البوليس الإداري تصبح أقل اتساعا مما لو كان الأمر يتعلق بنشاط متسامح فيه فقط.

ثانيا: الضمانات القضائية

تنحصر مهمة القاضي الإداري في تحديد مضمون الحرية و مفهوم النظام العام فقد يمسك المشرع عن تحديد الحرية و تبيين مفهومها والغرض من تقييدها كما قد يمسك عن التعريف بالنظام العام الذي تحتم مقتضياته تقيد الحرية فالقاضي الذي يتكفل بنظر المنازعات التي تثور في هذا الصدد يقوم بتجسيد مضمون النظام العام الذي اقتضى من سلطات البوليس الإداري تقييد الحرية، وهذا بحكم الرقابة القضائية على التدابير البوليسية، فالقاضي يبحث في مشروعية التدبير وهل اتخذ للحفاظ على النظام العام أم كان هذا النظام لا يقتضيه وهو يقوم بهذا الدور فهو لا يرسي قاعدة عامة، ولا يورد تعريفا مجرد الفكرة النظام العام، بقدر ما يقوم بعملية تصور مضمون النظام العام.

وبالمقابل فإن مهمة القاضي الإداري تكمن كذلك في الحفاظ على الحريات العامة من تعسفات للسلطات البوليس الإداري، وكذا كان القاضي الإداري الفرنسي دور كبير في إرساء قواعد تحكم العلاقة بين البوليس الإداري والحريات، فتارة يفسر مضمون الحرية في ضوء ما تتطلبه المنازعات من الحلول، وتارة أخرى كان يتكفل بتحديد مفهوم النظام العام، فتكفل بهذه الأمة بكل مرونة وبراعة وبالقدرة الكاملة على تقديرها تحتمه الظروف والملابسات وبذلك تمخض من هذا الدور الذي لعبه[1].

[1]– عمر بوقريط، المرجع السابق، ص 59–60.

الإداري الفرنسي أصول عامة سيطرت على علاقة الموجودة بين التدابير البوليس الإداري والحريات العامة[1].

[1]-عمر بوقريط، المرجع السابق، ص59 – 60.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: الرقابة القضائية على سلطات البوليس الإداري في الظروف العادية

الرقابة القضائية على أعمال البوليس الإداري هي الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على القرارات الإدارية التي تحدث أثرا قانونيا بإنشاء أو تعديل أو الإلغاء في المراكز القانونية، الصادرة عن سلطات البوليس الإداري والمتمثلة في رئيس الجمهورية، الوزير الأول، وزير الداخلية، الوالي، رئيس البلدية، مدير مؤسسة عمومية مثل رئيس الجامعة، مدير مستشفى وسلطات البوليس الإداري الخاص.

وتنصب الرقابة على مدى مشروعية هذه القرارات الخارجية والداخلية، فإذا ثبت للقاضي أن الإدارة البوليسية تجاوزت القانون كان له إلغاء قرارها والتعويض للمتضرر إذا طلب ذلك، وتشكل هذه الرقابة الضمانة الأساسية لاحترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون لتوافر الضمانات المتعلقة باستقلالية والحياد والكفاءة لدى القاضي[1]. فقد عهد دستور 1996 المعدل للسلطة القضائية بمهمة حماية الحقوق والحريات كما اعترفت للقضاء الإداري بالنظر في السلطات الإدارية.

ويمارس القاضي رقابته سواء من حيث تقييد الإدارة بالأسباب التي أدت إلى التدخل أو الأهداف التي سعت لتحقيقها وقبل ذلك أن يصدر القرار من سلطة البوليس الإداري المختصة وفقا للإجراءات والأشكال المطلوبة وأن يكون محلها مشروعا.

كما أن قرارات البوليس الإداري تصطدم بالحريات الفردية وتقييد منها فقد حرص القضاء الإداري على خضوعها لرقابة قضائية واسعة تتجاوز نطاق الرقابة العادية التي يبسطها القضاء الإداري على سائر القرارات الإدارية، حيث يخضع ملائمة قرارات البوليس الإداري لرقابته ومن ثم فلا يعتبر القرار البوليسي مشروعا إلا إذا كان ملائما، بمعنى أن شرعية الإجراءات

[1]– عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 287.

البوليسية، إنما تتوقف على حسن تقدير سلطة البوليس الإداري ووزنها للظروف التي تحيط بقرار البوليس، فلا يكون قرار البوليس مشروعا إلا إذا كان ملائما، أي الذي يكفل حماية النظام العام دون أن يتجاوز ذلك إلى الانتقاص من حريات الأفراد وتقييدها بلا مبرر[1].

وانطلاقا من هنا يتبادر السؤال حول معرفة الرقابة القضائية على سلطات البوليس الإداري في الظروف العادية وهذا ما سنحاول الإجابة عنه من خلال المبحثين التاليين حيث نخصص المبحث الأول: تناسب الرقابة القضائية مع الظروف المؤثرة في هيئات البوليس الإداري أما المبحث الثاني: طبيعة رقابة القضاء الإداري على أعمال البوليس الإداري .

المبحث الأول: تناسب الرقابة القضائية مع الظروف المؤثرة في هيئات البوليس الإداري

إن جميع الأعمال والنشاطات تكون خاضعة للرقابة القضائية كأصل عام وذلك إذا أثبت التجاوز أو خرق للقوانين والتنظيمات المتعلقة لإجراءات البوليس.

فعندما يثبت للجهة القضائية فإن الإدارة قد تجاوزت الحد وأن مقتضيات النظام العام متوفرة في القضية المعروضة عليها جاز لها إلغاء كل قرار في هذا المجال وإذا اقتضى الأمر القيام بالتعويض المضرور إذا طلب ذلك[2].

فالرقابة الإدارية قد لا توفي بضمان مبدأ المشروعية ما دام أن الإدارة تراقب عملها بنفسها، وبذلك يظهر عيبها، وفي هذا الصدد يقول الأستاذ: Charles Débbasch والأستاذ: Jean-Claude rice" La solidarité entre les autorités administrative أي تضامن من السلطات الإدارية فيما بينها حيث لا يزرع ذلك الثقة في نفوس الأفراد إزاء ما تطرحه الإدارة من

[1]– عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، إسكندرية، 2007، ص277.

[2]– عمار بوضياف، المرجع السابق ،ص287.

حلول تلك النزاعات، إذا أنه من مقتضيات العدالة أن لا يكون الحكم خصما في النزاع وبذلك وجب أن يعهد حل هذا النوع من النزاع أمام القضاء[1].

فالرقابة القضائية على هذا النحو ضمان للأفراد حتى لا تسيء الإدارة استعمال سلطتها ولقد عهد الدستور الجزائري لسنة 1996 السلطة القضائية حماية الحريات العامة والحقوق الأساسية بموجب المادة 157 التي تصن"أن تحمي السلطة القضائية الحريات، وتضمن للجميع ولكل واحدة المحافظة على حقوقهم الأساسية" كما اعترفت المادة 161 للقضاء بالنظر في قرارات السلطة الإدارية وذلك لما يتحلى رجال القضاء من الدراية والمعرفة والنزاهة والاستقلال في رقابتهم القضائية.

لقد سبقت الإشارة إلى أن الحرية من غير الممكن ممارستها في أي دولة بدون قيود وإجراءات وإلا تهدم بناء المجتمع وفسدت الحياة الاجتماعية، فممارسة الشخص لحرياته وحقوقه ينبغي أن تتحدد من جهة باحترام حريات وحقوق الآخرين ومن جهة أخرى بالتزام وخضوع لمقتضيات النظام العام، لذلك كانت ولا تزال لوظيفة البوليس الإداري أهمية تمارسها الإدارة وفقا للقانون بالإضافة لمراعاة الحدود الفاصلة بين ما نص عليه المشرع وما هو متروك لهيئات البوليس الإداري، لأن الأصل أن حقوق وحريات الأفراد لا يختص بتقيدها إلى التشريع وفقا للنصوص الدستورية، ولكن نظرا لمهام الإدارة العامة في الحياة اليومية في المجتمع وقربها واحتكاكها الشديد مع واقع هذه الحياة، هذا ما جعل من تمكينها حق التدخل في نطاق معين ضرورة لا مفر منها و في كل الأحوال تمارسه تحت رقابة سلطة القضاء التي تتسع في الظروف العادية لهذا سوف نتطرق في المطلب الأول: رقابة على الشروط التدابير البوليسي وفي المطلب الثاني الرقابة القضائية على تقييد هيئات البوليس الإداري بالنظام العام.

[1]– حسين مصطفى حسين، القضاء الإداري،ط2 ، ديوان المطبوعات الجامعية، مصر، 1982، ص25.

الفصل الثاني الرقابة القضائية على سلطات البوليس الإداري في الظروف العادية

المطلب الأول: الرقابة على شروط التدبير البوليسي

إن إجراءات الضبط الإداري التي تمارسها هيئات البوليس تهدف إلى المحافظة على النظام العام وفي سبيل تحقيق هذا الهدف فإن الإدارة تعمل على تقييد حريات الأفراد لهذا فقد حاول القضاء الإداري توفيق بين تمتع الأفراد بحرياتهم وما تتطلبه مقتضياته النظام العام من خلال وضع بعض الشروط التي يتعين توفرها في التدبير البوليسي حتى يكون مشروعا[1].

إن شروط البوليسي الإداري تتمثل فيما يلي (الفرع الأول تناسب التدبير البوليسي مع جسامة الإخلال بالنظام العام أما الفرع الثاني زمان اتخاذ التدبير البوليسي).

الفرع الأول: تناسب التدبير البوليسي مع جسامة الإخلال بالنظام العام

إن النظام العام امتد إلى عدة مجالات خاصة يفرض عليها القانون تنظيما معينا، فهو بذلك يتجه إلى بوليس نشاط الأشخاص، الأمر الذي يطبق على فكرة النظام العام من صفاته الآمرة، وإذا حدث النزاع فإن القاضي يواجه القاعدة من القواعد وما عليه إلا تطبيقها، فيراقب مدى استهداف تدابير البوليس الإداري للنظام العام .فإذا استهدفت غرضا غير الغرض المنصوص عليه في القانون، كان العيب الذي يصيب أعمالها بعدم المشروعية هو عيب الانحراف في استعمال السلطة[2]، فهو ما عبر عليه مجلس الدولة الفرنسي في عدة أحكام ولما كان النظام العام يعبر عن روح النظام القانوني للمجتمع، هذا لا يعني أنه فكرة قانونية جامدة[3]، وإنما هي فكرة متطورة يمكن أن لا تكون ناتجة النصوص القانونية لذلك فلا يستطيع المشرع أن

---

[1]– عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، إسكندرية، 2007 ، ص198.

[2]– سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، موسوعة القضاء و الفقه ، ج1، منشأة المعارف، مصر، 1983، ص325.

[3]–C.E, 14 Mars 1934, Demoiselle Rault,L,337

C.E 29 oct 1948 Tropy,L.403

C.E,Jan 1957,Delpart,L.25

C.E, 13 Juin 1962 Breat de Boisanger, L,484- 1962, 664.

يحدد مضمونه مسبقا[1]، وبذلك فإنه يترك المجال للقضاء لفرض الرقابة على مدى التزام هيئات البوليس الإداري بتحقيقه ترتيبا على ذلك فالقاضي الإداري دور في رقابة هيئات البوليس الإداري لكونه لديه الإدراك للضمير الموجود في القانون المطبق في بلده وروحه المتمثلة في النظام العام. وهكذا فالنظام العام فكرة يحسها القاضي بشعوره، وذلك حينما تطرح عليه النزاعات ويكون مضمونه غير محدد من طرف المشرع فعليه أن يكون في النزاع المطروح عليه.

وهو بذلك لا يضيع قاعدة عامة يقيد بها نفسه في المستقبل وإنما يحسم النزاع الذي أمامه ويفصل فيه وفقا للإحساس به.

بناءا على ذلك فالقاضي الإداري بحكم الرقابة التي يسلطها على التدبير البوليسي يبحث في مشروعيته ويتساءل هل الإجراء البوليسي اتخذ فعلا لحماية النظام العام أم كان النظام لا يقتضيه،فالقاضي يتحسس و يتصور مضمونا تتم نسبته إلى عبارة " النظام العام وهذا هو جوهر مهمة القاضي الإداري، فإذا وجد التدبير البوليسي متوافقا مع النظام العام حكم بمشروعيته، وفي حالة العكس يقتضي بإلغائه، ويعتبر قضائه هذا هو الجواب عن التساؤل الذي طرح[2].

كما يجب أن يكون تدبير ضروريا ولازما بدون الإخلال بالنظام العام والضرورة هنا تقدر بقدر جسامة التهديد الذي يخشى منه على النظام العام أي التأكد أن هناك تناسب بين جسامة القيد الوارد على الحرية من جهة، وجسامة التهديد الذي يصيب النظام العام بالاضطراب من جهة أخرى فوجود تهديد جسيم لنظام العام يبرر التقييد الشديد للحرية العامة ولكن بوجود

[1]– عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، شركة مطابع الدويجي التجارية، مصر، 1933، ص212.

[2]– محمود سعد الدين شريف، فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري و الحريات، مجلة مجلس الدولة المصري، العدد 16، مصر، 1969، ص 84.

اضطرابات يسيرة لا يبرر على الإطلاق، التقييد الشديد للحرية لذلك نطبق هنا المبدأ المعروف "أن الضرورة تقدر بقدرها"[1] .

وتأسيسا على ذلك فإن من مقتضيات تحقق شرط الضرورة تتطلب أن يكون ما ينطوي عليه التدبير البوليسي من تقييد لحرية المواطنين مبررا إلا في حالة وجود اضطرابات خطيرة تهدد النظام العام.

بمعنى أن تراعي الملائمة بين جسامة الخطر على النظام العام ومدى التضييق على الحرية. فمن الطبيعي أن تتنوع إجراءات البوليس الإداري وفقا لنوع الحرية المراد تقييدها للحفاظ على النظام العام. فنجدها مقيدة إذا كانت الحرية المراد تقيدها مكفولة بنصوص دستورية أو تشريعية،أما إذا كانت الحرية والنشاط المراد تقيدهما بمجرد رخصة ولا تشكل حريات عامة حقيقة، فإن سلطة البوليس إزاء هذه النشاطات تكون تقديرية حيث تكون السلطة تقييد النشاط، كما تملك أيضا سلطة تقييد ممارسة باشتراط الحصول على إذن سابق وتطبيقا لقاعدة التناسب يتعين في التدبير البوليسي التي تلجأ إليها الإدارة في كل حالة أن تكون متوافقة مع الظروف الخاصة التي تطبق في ظلها ومن ثم فلا يمكن اعتبار تلك التدابير مشروعة إلا إذا كانت ضرورية وموافقة مع الظروف المحيطة خاصة ظروف الزمان (أولا) و ظروف المكان (ثانيا) ومتناسبة مع النتيجة التي يتعين على سلطة البوليس السعي إليها من أجل الحفاظ على النظام العام.

الفرع الثاني: زمان اتخاذ التدبير البوليسي

يأخذ القاضي الإداري أثناء مراقبته لأعمال الضبط الإداري بعين الاعتبار عامل الزمان في تدخل هيئات البوليس الإداري لتقييد الحريات حيث يتفاوت تدخلها من ساعة إلى ساعة

[1]– محمود سعد الدين الشريف، مرجع سابق، ص 84.

أخرى ومن يوم إلى يوم آخر، كما يجب التفرقة بين ما إذا كان الإجراء البوليسي يطبق ليلا أو نهارا، فبعض القرارات أو التدابير تكون أشد في الليل أكثر منها في النهار وقد تعتبر مشروعة إذا طبقت في الليل وغير مشروعة إذا طبقت في النهار وينبغي كذلك مراعاة المدى الزماني للتدابير البوليسي، فهناك فرق بين قرارات البوليس الإداري التي تضع تنظيمها مؤقتا والتي تضع تنظيما دائما فالتنظيم البوليسي مؤقت ممكن أن يكون مشددا لأنه مفروض بواسطة ظروف خاصة قد تزول بعد فترة قصيرة، أما التنظيم البوليسي الدائم فينبغي أن يكون أقل شدة لأنه يهدد الحريات بصفة مستمرة.

تجدر الإشارة إلى أن القضاء يراعي اعتبارات الزمان التي تؤثر على هيئة البوليس من ناحيتين: تقدير مدى خطورة الظروف الزمنية وما يحدث بسببها من الأخطار على الأمن والنظام، والثانية تقدير المدى ألزماني المناسب لإجراء البوليس الإداري[1].

لذلك فالسلطات البوليس الإداري تتسع وتتشدد في الظروف الغير عادية، ولأن مطالب السلطة تكون أكثر من مطالب الحرية وتوصف بالشرعية كثير من قرارات البوليس الإداري التي كانت غير شرعية في الظروف الغير عادية. ومع اتساع سلطات هيئات البوليس الإداري في الظروف الغير عادية تخفف رقابة القضاء على أعمالها، كما تقيد سلطات البوليس الإداري مع اتساع رقابة القضاء عليها في الظروف العادية.

ينبغي أيضا التمييز بينما إذا كان التدبير البوليسي سيطبق ليلا أو نهارا لأن بعض النواحي يجوز أن تكون أشد في الليل من النهار بل قد تكون مشروعة إذا كان تطبيقها أثناء

[1]– عاطف ألينا، سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، مطبعة جامعة القاهرة مصر، 1960، ص141.

الليل وغير مشروعة إذا كان تطبيقها أثناء النهار مثال ذلك حظر إحداث الضوضاء ودق الجرس[1].

الفرع الثالث: عامل المكان

تفرض هيئات البوليس الإداري تبعا لوظيفتها المتمثلة في المحافظة على النظام العام قيودا على الحريات العامة، يمارس عليها القضاء نوعا من الرقابة بحسب المكان الذي تمارس فيه تلك الحريات. لذلك فالارتباط فالرقابة القضائية بالنطاق المكاني الذي تمارس فيه الحريات يجعلها متفاوتة حسب الإقليم ووصفه الخاص، وما يتعرض له من اضطرابات تهدد النظام العام لهذا فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ 1953/06/19(HOUBHOVE T. BOINY)،منع عقد أحد المؤتمرات في الأراضي الإفريقية حيث قرر إلا سلطة البوليس مع اتساع الإقليم الذي يجب فيه توفير الأمن لم يكن لديها قوات كافية لحفظ النظام، وإنه في تلك الأحوال ونظرا لأن الاجتماع ألزم مع عقده سيتم بالضرورة ولو جزئيا على الأقل على الطريق العمومي بسبب الأحوال التي تمد فيها تنظيمه لذلك يمكن لحاكم فولد العليا ومدير والعمدة البلديةBOBO.DIOULASSOأن يمنعوا قانونا اجتماع المؤتمر المذكور سواء على ارض البلدية أم على مجموع الأراضي قوات العليا، كما تتسع سلطات البوليس الإداري في فرض القيود على الحرية إذا كانت تمارس في الطريق العام باعتباره في الميدان العام الذي يحتاج أكثر من غيره للمحافظة على النظام العام وعلى الأموال العامة والخاصة، بالإضافة إلى ما يترتب عن ذلك من أخطار عرقلة استخدام الجمهور للطريق للتنقل أو المرور لذلك يعتبر الطريق العام مجالا يصلح لتنظيمه بواسطة تدابير البوليس الإداري وهذا ما أقره مجلس الدولة

[1]– عادل السعيد أبو الخير، مرجع سابق، ص496.

الفرنسي في العديد من أحكامه حول تنظيم البيع على الطرق العمومية وتنظيم المرورية وقوف السيارات[1].

إلا أن سلطات الهيئات البوليس الإداري يفوق اتساعها إذا كانت الحرية تمارس في مكان خاص، لأن ما يحدث فيه لا يؤثر في النظام العام، زيادة على تمكين الأشخاص فيه من ممارسة حقوقهم الشخصية التي يحميها القانون لذلك يشترط تدخل الإدارة في المكان الخاص أن يكون له اتصال بالخارج كإثارة الضجيج بواسطة مكبرات الصوت أو الراديو.

وعليه فالرقابة للقضاء على أعمال البوليس الإداري يجب أن يراعي فيها عامل المكان الذي يمارس فيه الحرية، وحظرها على النظام العام حيث تتمكن سلطات البوليس الإداري إذا كان ممارسة الحرية في الأماكن الخاصة وتتسع إذا كان ممارستها في الأماكن العامة.

المطلب الثاني:الرقابة القضائية على تقيد هيئات البوليس الإداري بالنظام العام

إن النظام العام ظهر كفكرة مرتبطة بالمجتمع، ونشأت وتطورت معه لتحتل مجالات عديدة فوظيفة هيئات البوليس الإداري هي تحقيق النظام العام، كما أن القاضي كثيرا ما تثور أمامه دفوع شكلية أو موضوعية توصف بأنها من النظام العام، زيادة على ذلك فرض القانون على أطراف العلاقات القانونية عدم الاتفاق على مخالفته ويبطل محل الالتزام إذا كان مخالفا للقانون ومن هذا المنطلق سوف نتعرض في الفرع الأول (عدم فرض وسيلة معينة لمواجهة بنظام العام) ،أما الفرع الثاني (اتصاف التدبير البوليسي بالعمومية وتحقيق المساواة.

[1]– عادل السعيد أبو الخير، مرجع سابق، ص 499– 500.

الفرع الأول: عدم فرض وسيلة معينة لمواجهة الإخلال بنظام العام

إن المتفق عليه فقها وقضاء هوان ممارسة الحرية هي الأصل وأن تقييدها يعتبر استثناء فالواجب أن يقتصر التقيد على أقل الوسائل مادامت الوسيلة المتبعة من شأن أن نحقق ما يصان به النظام العام[1].

ولهذا يجب على هيئات البوليس الإداري أن تكتفي بلفت نظر الأفراد إلى كل ما من شأنه تحديد النظام العام والعمل على إزالة أسباب هذا التهديد، ثم تترك لهم حرية اختيار الوسيلة الموصلة إلى توخي الاضطراب، وإذا ما تعدت هيئات البوليس ذلك التوجيه و تدخلت بغرض وسيلة معينة، كان في ذلك مساس بالحرية لا يقتضيه النظام العام، وتجد الإشارة إلى أن قاعدة حرية الأفراد في اختيار الوسيلة لتجنب الإخلال بالنظام العام لا تطابق على إطلاقها، بل ترد عليها بعض الاستثناءات التي تتمثل فيما يلي:

أولا: إن قاعدة ترك الأفراد أحرارا في اختيار وسائل احترام النظام العام لا يعمل حيث لا توجد إلا وسيلة واحدة فعالة وكفيلة بحفظ النظام العام والقضاء على الخلل أو الاضطراب الذي قد يلحق به.

ثانيا: لا تطابق القاعدة السابقة أيضا عندما يكون الواجب اتخاذ تدابير موحدة لاتقاء الخطر، ذلك إن بعض إجراءات البوليس لا تحقق فاعليتها والمرجو منها إلا إذا تم تطبيقها بطريقة موحدة ومن أمثلة ذلك التدابير الوقائية لأمن المارة في الطريق العام إذا لا يتصور الاكتفاء بتكليف قائدي السيارات باتقاء الحوادث مع ترك الحرية لهم في اتخاذ الاحتياطات التي قد

[1]– دايم بالقاسم، النظام العام الوصفي والشرعي وحماية البيئة، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة أبوبكر بلقايد، 2004، ص111.

يرونها، وإنما يتعين تنظيم المرور بالكيفية التي تراها سلطة البوليس والتي تحقق الوقاية للأفراد[1].

ثالثا: لا تطبق القاعدة عندما تكون الأضرار الناجمة عن أوجه الإخلال بالنظام العام التي يراد توقيها ضئيلة، إذا لا يمكن إطلاق حرية الوسيلة لأفراد عندما يكون التهديد خطيرا والأضرار كبيرة، لأنه لو أطلقت هذه الحرية لحرمت سلطات البوليس من اتخاذ الوسائل الفعالة التي تجدي في دفع الخطر الجسيم.

رابعا: لا تطبق القاعدة السابقة في حالة الاستعجال والضرورة حيث لا تدع الظروف للأفراد فرصة تدبير الوسيلة المناسبة، كما انه من غير المناسب الاعتماد على قدرة الأفراد في مثل تلك الظروف إذا يتعين على سلطة البوليس في مثل هذه الظروف أن تتخذ الوسائل الكفيلة لدرء الخطر العاجل[2].

الفرع الثاني: اتصاف التدبير البوليسي بالعمومية وتحقيق المساواة

إن مبدأ المساواة يعتبر المبدأ الأساسي في كل تنظيم قانوني للحريات العامة والحقوق، غير أنه لا يمكن أن يتحقق إلا بقوانين عامة و مجردة تكفل المساواة بين جميع الأفراد، وعليه فإنه يجب حتى يكون التدبير البوليسي مشروعا أن يتصف بالتجريد في مواجهة الأفراد، إذا أن هذه الصفة هي التي تمنع التمييز بين حالة مشابهة وأخرى مما تدخل في مجال تطبيقه، فالتدبير البوليسي أذن لا يمكن أن يكون إلا تدبيرا عاما مجردا يشمل كل من تتوافر فيه صفة بعينها لا إلى شخص بعينه، ويواجه كل واقعة تتوافر فيها شروط معينة لا واقعة معينة بذاتها،

[1]–عادل السعيد محمد أبو الخير، مرجع سابق، ص520.

[2]– منصوري سامية، دور القاضي الإداري في الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة مذكرة إجازة المدرسة العليا للقضاء، 2008، ص22.

وهذا العموم لا يتصل فقط بالفرد المكلف بالإجراء، بل يمتد ليشمل المكان الذي يجري العمل في نطاقه والمدة التي يتم خلالها أو فيها، فهي عمومية تشمل الأشخاص والزمان والمكان[1].

ولقد كان مجلس الدولة الفرنسي صارمًا في تطبيق مبدأ المساواة وخاصة فيما يتعلق بنشاط سلطات البوليس، حيث قضى بأن الأفراد الذين يتواجدون في ذات الظروف يجب أن يعاملوا على قدم المساواة دون ما تعرفه أو محاباة.

كما أدان الامتيازات التي لا مبرر لها والتي لا تستند إلى اختلاف في المواقف أو اعتبارات المصلحة العامة، فمن ذلك ما قضى به المجلس من عدم مشروعيته الأمر الصادر من محافظ الشرطة يمنح تراخيص بوقوف سيارات الأشخاص معنيين دون غيرهم على الطريق العمومي.

كما تخضع الحقوق والحريات العامة والحقوق لمبدأ أساسي وجوهري هو مبدأ المساواة ومفاده أن الأفراد متساوون في الحريات والحقوق، ومن نقطة الارتكاز هذه يعتبر مبدأ المساواة حجر الزاوية في كل تنظيم قانوني للحقوق والحريات العامة[2].

وعليه فإنه يجب أن يكون التدبير البوليسي مشروعا، أن يتصف بالتجريد والعمومية في مواجهة الأفراد، إذ أن هذه الصفة هي التي تمنع التمييز بين حالة مشابهة وأخرى مما تدخل في مجال تطبيقه، فالتدبير البوليسي لا يمكن أن يكون إلا تدبيرا عاما.

[1]–منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة الضبط الإداري، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1981، ص418.

[2]– منصوري سامية، المرجع السابق، ص22.

المبحث الثاني: طبيعة رقابة القضاء الإداري على أعمال البوليس الإداري

إسهامنا للحريات العامة، فان سلطات البوليس الإداري تخضع في أعمالها و قراراتها لرقابة القضاء، ذلك إعمالا لنص المادة 139 من الدستور و التي تنص على أن:"تحمي السلطة القضائية المجتمع و الحريات و تضمن للجميع الحريات و لكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية".

المطلب الأول: الإلغاء القضائي لإعمال البوليس الإداري غير مشروعة

تعتبر دعوى الإلغاء من أهم الدعاوي القضائية التي يملكها الإفراد لحماية حرياتهم من جراء القرارات الإدارية البوليسية غير المشروعة. وهي تلك الدعوى التي يطلب فيها من القاضي الإداري المختص، وذلك طبقا للشروط و الإجراءات القانونية المقررة، للحكم بعدم مشروعية القرار الإداري البوليسي و بالتالي إلغائه، إن دعوى الإلغاء تتعلق أساسا بفحص مشروعية القرار بصرف النظر على الحقوق الشخصية لرافع الدعوة. ولقد نصت المادة 143 من الدستور 1996 على أنه:"ينظر القضاء في الطعن في القرارات السلطات الإدارية".

وبالرجوع إلى القانون 98-01 المتعلقة باختصاصات مجلس الدعوة و تنظيمه وعمله[1].

نجد أن مجلس الدولة ينظر للطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات الإدارية التنظيمية أو الفردية الصادرة عن سلطات الإدارية المركزية، و هذا طبقا للمادة 09 منه،بينما تختص محاكم الإدارية بالفصل في الطعون بإلغاء ضد القرارات الإدارية المحلية.

[1]- القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بالاختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله،المؤرخ في 04صفر1419 الموافق30ماي 1998،ج.ر.ج.ع 37،الصدر في 06صفر 1419 الموافق 1جوان 1998،ص 3-8.

يتمتع القاضي الإداري بموجب دعوى الإلغاء بسلطة فحص مدى مشروعية العناصر الخارجية للقرار البوليس الإداري من جهة، و من جهة أخرى، فان رقابته تمتد إلى فحص مشروعية العناصر الداخلية.

الفرع الأول: رقابة المشروعية الخارجية

الرقابة على المشروعية الخارجية هو التحكم في سلامة عنصر الاختصاص والشكل ويرى الأستاذ "Bourjol" في هذا الشأن "أن المشروعية الخارجية لها أهمية أقل لان الإدارة تستطيع أن تعيد إصدار العمل المحكوم بعدم شرعية تحت مظهر الخارجي مشروع"[1].

يقصد بالعناصر الخارجية في القرار الإداري كل من ركن الاختصاص، الشكل والإجراءات، حيث تلتزم الإدارة في إطار ممارسة نشاطها البوليسي بالتصرف وفقا لقواعد الاختصاص المحددة مسبقا، ووفقا للإجراءات والشكليات التي حددها القانون.

أولا: الرقابة على ركن الاختصاص

عيب الاختصاص هو عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين، لأن المشرع جعله من اختصاص سلطة هيئة أو فرد أخر[2].

1- عدم الاختصاص الجسيم:

حينما يصدر التصرف أو القرار من شخص أو جهة إدارية غير مختصة ومؤهلة قانونا لذلك، فإنما نكون أمام عدم الاختصاص جسيما واغتصاب للسلطة مما يقتضي اعتبار ذلك التصرف

[1]- عمر بوقريط،الرقابة القضائية على تدابير البوليس الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسنطينة،2006-2007، ص 79.

[2]- ماجد راغب الحلو،دعاوى القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010، ص 112.

قرارا منعدما وكأنه لم يكن، و يظهر عدم الاختصاص الجسيم في حالتين[1]:

*صدور القرار للفرد أو شخص عادي وهي حالة التي بثوم فيها فرد عادي لا يتمتع بصفة الموظف العام، ممارسة الاختصاص مقرر لإدارة العامة.

*اعتداء السلطة التنفيذية على سلطات الأخرى.

السلطة التشريعية: كأن تقوم الإدارة المحلية ممثلة في رئيس البلدية أو الوالي إصدار قرارات إدارية تمص أحد المجالات الواردة خاصة بالمادة 122 أو المادة 123 من الدستور، والمخولة أصلا لاختصاص البرلمان من أجل التشريع فيها.

السلطة القضائية:كأن تقوم الإدارة المحلية أو المؤسسات العامة بالتدخل في اختصاص القضاء بحل المنازعات بين الأفراد.

2- عدم الاختصاص البسيط:

يعتبر عيب عدم الاختصاص البسيط الصورة الأكثر شيوعا لعيب عدم الاختصاص، وهو يحدث داخل السلطة التنفيذية نفسها وبين إدارتها وموظفيها و يقصد به مخالفة قواعد الاختصاص في نطاق الوظيفة الإدارية من حيث الموضوع أو زمان أو المكان.

3- عدم الاختصاص الموضوعي:

ومفاده إصدار قرار إداري من طرف سلطة إدارية في مجال معين هو من اختصاص سلطة إدارية أخرى، ولقد المشرع الجزائري مسبقا السلطات المكلفة قانونا للممارسة نشاط البوليس الإداري بموجب نصوص قانونية صريحة فلا يجوز لهذه الأخيرة أن تقوم لأي عمل أو تتخذ أي إجراء خارج حدود اختصاصها، وذلك طبقا لقاعدة مفادها أن سلطات البوليس

[1]- محمد صغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 181-182.

الإداري لا تتمتع بسلطة تقديرية لبل هي مقيدة، فهي إما أن تكون مختصة فيحق لها اتخاذ قرار الملائم، و إما أن لا تكون كذلك فيمتنع عليها و ليس لها في ذلك حريات الاختيار[1].

ومن أجل تفادي تنازع الاختصاص بين سلطات البوليس الإداري العام المركزية وسلطات البوليس الإداري الخاص المحلية وضع القضاء الإداري قاعدة عامة لحل وحسم التنازع في الاختصاصات بين هذه السلطات ومضمون هذه القاعدة القضائية، انه كأصل عام يجب أن تمتنع سلطات البوليس الإداري العام عن التدخل في الاختصاصات وإعمال السلطات البوليس الإداري الخاص[2].

4- عدم الاختصاص الزمني:

المقصود بعد الاختصاص الزمني صدور قرار إداري ممن أصدره في وقت لا يكون مختص قانونا بإصداره، ويتحقق ذلك في حالتين: إما أن يصدر القرار قبل أن يتقلد الموظف مهام منصبه أو بعد انتهاء المدة الزمنية التي حددها القانون لإصداره.

بالنسبة لقرارات البوليس الإداري، فان عدم الاختصاص الزماني فانه غير متوقع حدوثه لان سلطات البوليس الإداري ينصبون بشكل رسمي أو بإجراء عملية نقل السلطة لكن الإشكال يطرح انه في حالة انتماء العهدة المقرة لسلطة البوليس الإداري ورئيس المجلس الشعبي البلدي مثلان أو إنهاء مهام احد الولاة أو وزير ما فقد تمضي فترة قبل تنصيب الرئيس الجديد أو الوالي جديد، أو الوزير وفي انتظار ذلك فانه من اللازم أن تسهر الإدارة في أداء مهامها لحل هذا الإشكال، فانه يلجأ إلى نظرية تسيير الشؤون العادية والتي يستمر بموجبها عمل هذه

[1]- عمار عوابدي، الجوانب القانونية لفكرة للبوليس الإداري، المجلة الجزائية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، عدد04، 1987، ص 10-14.

[2]- عبد الغني عبد الله بسيوني، المرجع السابق، ص 197.

السلطات وذلك لتأمين السير العادي والمعتاد للإدارة، لكن الأخذ بهذه النظرية لا يتبعه اتخاذ هذه السلطات لقرارات البوليس الإداري من شأنها إعاقة خلفائهم[1].

5- عدم الاختصاص المكاني:

فإذا كانت بعض الهيئات والسلطات الإدارية تمارس اختصاصاتها عبر كامل إقليم الدولة كرئيس الجمهورية، رئيس الحكومة و الوزراء، فان هيئات الأخرى يقيد القانون وتحدد نطاق اختصاصها الإقليمي (الوالي، الرئيس المجلس الشعبي البلدي)، حيث تنص المادة الخامسة من قانون البلدية "البلدية ملزمة بتحديد حدود إقليمها ميدانيا بتنفيذ كل الإجراءات التقنية والمادية المرتبطة بذلك".

وتنص المادة الخامسة من قانون الولاية "يطابق إقليم الولاية البلديات التي تتكون منها "حيث يترتب على تجاوزها لذلك النطاق بطلان قراراتها بأنه مشوبة بعيب عدم الاختصاص المكاني، كان يصدر رئيس البلدية قرار يمتد أثره إلى بلدية أو بلديات أخرى.

أما في مجال البوليس الإداري، فان عدم الاختصاص المكاني يكون نادرا لان كل سلطة تعرف حدود إقليمها التي تمارس فيه هذا النشاط غير متوقع أن يلجأ رئيس البلدية إلى اتخاذ قرار بوليسي يدخل في اختصاص رئيس بلدية مجاورة.

من خلال ما تقدم يتبين إن قواعد الاختصاص بالنسبة لسلطات البوليس الإداري محددة قانونا من حيث الاختصاص الموضوعي، الزماني والمكاني، فكل قرار بوليسي متخذ خارج هذه القواعد يعتبر غير شرعي من حيث عيب عدم الاختصاص[2].

[1]- محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 168.

[2]- جمال قروف، المرجع السابق، ص 77.

التطبيقات القضائية لعيب عدم الاختصاص، القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 20-11-1976 الذي فصل في القضية التي جمعت السيدان (ك، أ) كطرف مدعي و بلدية بودواو مدعى عليها، وتتلخص وقائعها فيما يلي اثر كمداولة المجلس الشعبي للبلدية بودواو، قرر رئيسه منع بيع واستهلاك المشروبات الكحولية على مستوى التراب البلدية، اعتبر المدعيان إن هذا القرار قد الحق بيهما ضررا، فرفع دعوة إلغاء ضده بعد أن قدم تظلما لرئيس الدائرة ولمصدر القرار، مؤسسان دعواهما على أربعة عيوب شابت القرار المخاصم وهي:

عيب السبب، وعيب الاختصاص، والانحراف في استعمال السلطة وأخيرا عيب مخالفة القانون ومما جاء في حيثيات القرار القضائي أنه "وفيما يخص مشروعية القرار الإداري الصادر في 30-09-1975 و استنادا على مادتين 235-237 من القانون البلدي".

حيث أن الرئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف تحت مراقبة المجلس الشعبي البلدي، وإشراف السلطة العليا، بممارسة سلطات البوليس المخول له قانونا، وإن هدف المجلس الإداري البلدي يتمثل في حماية حسن النظام و الأمن و الصحة العامة، وبان رئيس المجلس الشعبي البلدي غير ملزم بتسبيب قراراته، يجب أن تكون هذه الأخيرة قد اتخذت بناءا على أسباب المشروبات الكحولية مثلما أمرت به سلطات البلدية، يشكل عقوبة لا يحق إلا للمحكمة اتخاذها، لهذا فان رئيس المجلس الشعبي البلدي غير مختص باتخاذ مثل هذا القرار، وبالنظر كذلك إلى أن المداولة المؤرخة في 10-09-1975 و التي على أساسها قرر المجلس الشعبي البلدي منع بيع و استهلاك المشروبات الكحولية على مستوى تراب البلدية باطل مستقبلية بينما محلها مسألة بوليس تدخل في إطار صلاحيات رئيس مجلس الشعبي البلدي الأمر الذي

يستوجب إلغاء القرار المتخذ ولهذه الأسباب قضى المجلس الأعلى بإلغاء القرار المطعون ضده[1].

ثانيا: رقابة مشروعية الشكل والإجراءات

يقصد بالشكل إفصاح الإدارة عن إدارتها وفقا أو تبعا للشكل والتدابير التي حددها القانون، والأصل أن الأداة غير ملزمة بشكل أو إجراء عند إصدارها للقرار الإداري ما لم يقيدها بالشكل أو الإجراء[2].

غير أن المشرع قد يتدخل ويحدد الشكل والإجراءات الواجب إتباعها لإصدار القرار الإداري وذلك حماية لحقوق وحريات الأفراد، بحيث يترتب على صدور القرار الإداري دون التزام بالشكل الذي حدده القانون أو دون إتباع الإجراءات المنصوص عليها قانونا معيب ويكون عرضة للإلغاء.

وتنقسم الشكليات في القرارات الإدارية من حيث مدى تأثيرها في شرعية وعدم شرعية القرارات الإدارية إلى شكليات جوهرية وشكليات ثانوية غير جوهرية.

1- الشكليات والإجراءات الجوهرية المؤثر على القرار البوليسي:

حتى يكون القرار مشروعا لا بد من إتباع الشكليات والإجراءات التي يقررها القانون وقد ينص المشرع على البطلان كجزاء على مخالفة قواعد الشكل والإجراءات المقررة، وإذا سكت المشرع على ذكر الجزاء، فان الأمر يرجع في هذه الحالة للقضاء الإداري الذي يحدد مدى أهمية الشكل المطلوب.

---

[1]- سعيد سليماني،النظام العام كهدف و قيد على نشاط ضبط الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، العدد 03، 2012، 88.

[2]- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص39.

أ- رقابة الإجراءات القرار الإداري:

وتأخذ عدة صور أهمها:

*الرأي المسبق مهما بلغت درجة قدرة الإدارة على الإلمام بكل جوانب ووظيفة البوليس الإداري التي تحتويها، إلا أنها في كثير من الأحيان تحتاج إلى الرأي المتخصص الذي يسمح لها باتخاذ الموقف السليم عند إصدارها للقرارات المتعلقة بوظيفتها.

ومن أمثلة وجوب الحصول على استشارة و الرأي قبل اتخاذ القرار، ما نصت عليه أحكام المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 الصادر في 28 ماي 1991 ونجد أن قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 29-06-2012 و الذي بموجبه إلغاء قرار وزير الثقافة الفرنسي المتضمن منح تأشيرة استغلال و عرض فيلم سينمائي، لقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي إن تأشيرة الصادرة عن وزير الثقافة و الاتصال مستند لرأي غير مسبب صادر عن لجنة تصنيف الأفلام السينمائية المنعقدة في شكل جمعية والتي ضمنت رأيها للوزير بان أوصته منع مشاهدة الفيلم على الأحداث الذين تقل أعمارها عن 16 سنة.

*الاقتراح يشترط أحيانا لصحة القرار الإداري إن يتخذ بناء على اقتراح من جهة أخرى،وإذا كان لجهة المختصة بإصدار القرار أن لا تتبع و تأخذ بالاقتراح إلا انه لا يمكنها تعديلها.ومثال ذلك فقد منح القانون للوزير المكلف بالسياحة بإصدار قرار يلغي بموجبه امتياز استغلال الحمامات المعدنية، استنادا لاقتراح من والي الولاية وقد جاء في المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 94 -41 الصادر في 29 يناير 1994[1].

[1]- مرسوم تنفيذي رقم 91 -176 المتعلق بتحديد كيفيات تحضير شهادة التعبير و رخصة التجزئة و شهادة التقسيم و رخصة البناء و شهادة المطابقة و رخصة الهدم و التسليم ذلك المؤرخ في 14 ذو القعدة 1411 الموافق 28 -5-1991، ج.ر.ج.ع 26، الصادر في 18 ذو القعدة الموافق 1 يوليو، ص962-974.

وقد أصدر مجلس الدولة الجزائري قرارا بتاريخ 16-12-2003 تعتبر أن قرار الغرفة الإدارية لمجلس القضاء وهران جاء صائبا، عندما رفض دعوى احد المواطنين التمس من خلالها إبطال قرار والي وهران الذي أمر بغلق قاعدة لعب كان يستغلها المدعي[1].

يقتضي القانون أحيانا قبل صدور القرار الإداري، ا وجراء تحقيق يتعلق بموضوع القرار، فيصبح بذلك إجراء جوهريا، و بدونه يعتبر القرار معيب من حيث الشكل، و قد اقتضى المرسوم التنفيذي رقم 98-339 الصادر في 03-11-1998 يضبط التنظيم الذي يطبق على المنشئات المصنف و يحدد قائمتها.

ولقد نصت المادة 13 من المرسوم على "نهاية التحقيق يغلق المندوب المحقق سجل التحقيق المتكون من أوراق غير منفصلة ويوقعه، يستدعي المندوب المحقق بعد انتهاء التحقيق صاحب الطلب خلال 8 أيام ويبلغه في عين المكان الملاحظات الكتابية و الشفهية التي سجلت في محضر و يطلب منه تقديم مذكرة إجابة خلال مهلة 22 يوم".

*الإنذار المسبق، يعتبر أحيانا الإنذار المسبق قبل أثار القرار الإداري إجراء جوهريا إلى حد إن القرار الإداري لا يكون صحيحا، إلا إذا ثبت أن السلطة التي أصدرت قرار قد وجهت إنذارا مسبقا للشخص المعني بالقرار. ومثال على ذلك ما تضمنته المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 34-76 الصادر في 20-02-1976.

ب- البيانات الشكلية المؤثرة:

هذا الأصل أن الإدارة غير مقيدة في الإفصاح عن إرادتها، بإفراغ قراراتها في صيغة معينة أو شكل معين فالسلطة الإدارية تتمتع بحرية تقدير إفراغ القرار في الشكل الذي تراه مناسبا، ما لم يحتم قانون إتباع شكل خاص بالنسبة للقرار معين و ذلك قد يكون القرار الإداري

[1]- محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص174.

مكتوبا و قد يكون شفويا صريحا أو ضمنيا، كما قد يكون مسببا أو غير مسبب، إلا أن القانون قد يشترط كثير من الأحيان أن يتخذ القرار شكلا معينا.

أما التسبيب لم تكن، ولم يوجد تخفيف إلا تخفيفا واحد على هذا المبدأ، وهو الالتزام المفروض على الإدارة بكشف عن الأسباب قراراتها للقاضي عندما يطلب منها[1].

واستقر لدى الفقه والقضاة في فرنسا في بداية الأمر أن الإدارة ليست ملزمة بتسيب قراراتها أمام الانتقادات التي تعرض لها مبدأ عدم التسبب تعذر الوضع نحو ضرورة التسبب القرارات الإدارية دعما لشفافية العمل الإداري وتسهيلا لرقابة القضاء الإداري في حالة النزاع الإداري حولها، فقد قضى مجلس الدولة في قرار غير منشور، 10-02-1999 على إلغاء القرار ألولائي جاء غير معلل أو مدعم بأدلة كافية[2].

أما بالنسبة للقرارات البوليس الإداري، فنجد أن القرار الإداري الفرنسي أقر بشرعية القرار البوليسي الذي صدر شفويا عن مجلس الدولة 09-01-1931 غير أن سلطة البوليس الإداري ملزمة بإتباع الشكل الكتابي بقرارها إذ ألزمها القانون ذلك، و خروجها عن شكل بعيب قرارها.

وبالتالي عدم شرعيتها، أما بالنسبة التسيب قرارات البوليس الإداري، فنرى أنه على سلطات البوليس الإداري أن تسبب في قراراتها تسببا واضحا، وخاصة سلطات البوليس الإداري على مستوى محلي سواء نص القانون على التسيب أم لم ينص وهذا نتيجة لخصوصية القرار الإداري وعلاقتها بالحريات الفردية من جهة، ومن جهة أخرى حتى يسهل على القاضي الإداري في حالة حدوث نزاعات تتعلق بالقرارات لتأكد من الأسباب التي حملت سلطة البوليس الإداري

[1]- لحسن بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية) ، ط 4، دار هومة لطابعة النشر والتوزيع، الجزائر، ، ص 137.

[2]- محمد صغير البعلي، المرجع السابق، ص 79.

على اتخاذ القرار وبذلك يصبح شكل التسبب عنصر جوهري يستلزمه كل قرار بوليس الإداري.

2- الشكليات والإجراءات غير المؤثرة على القرار البوليسي:

الأشكال الثانوية هي كل الأشكال الغير مؤثرة في مضمون القرار، بحيث لا يؤثر غيابها على جوهر القرار، بمعنى أن القرار كان سوف يصدر لنفس الجوهر والمضمون حتى لو اتبع ذلك الشكل الذي أغفلته الإدارة، ففي مجال البوليس الإداري فان القضاء الإداري الفرنسي قد اقر بعدم شرعية قرارات بوليس الإداري لعيب الشكل رغم كون ذلك شكل الثانوي، وكان ذلك فيما يخص الشكليات العامة لنشر وتبليغ قرارات البوليس الإداري، و الشكليات الخاصة في ميدان البوليس الإداري العام.

فرغم عدم تأثر مضمون و جوهر قرار البوليس الإداري بنشر أو التبليغ إلا أن القضاء الفرنسي قرار مجلس الدولة الفرنسي 30-11-1933 اعتبر أن عدم وجود التبليغ الكافي المؤدي إلى تنفيذ القرار بعيب القرار من حيث الشكل و بذلك الحكم مجلس الدولة الفرنسي بعدم شرعية قرارات البوليس الإداري الذي يكون فيها التبليغ غير كافي، فقد قضى بعدم شرعية قرار بوليس إداري اتخذه أحد العمد بسبب عدم كفاية التبليغ[1].

أما فيما يخص إتباع شكليات خاصة في ميدان البوليس الإداري العام فقد ينص القانون على إتباع شكليات خاصة، لا يؤثر عدم إتباعها على مضمون القرار لكل القانون ألزم إتباع ذلك الشكل و مثال ذلك اللوائح المحلية الدائمة، حيث ينص القانون المحلي الفرنسي في المادة 82 منه على ضرورة إيداع هذه اللوائح في المحافظة بحيث لا يجوز تنفيذها إلا بعد مضي شهر من التاريخ من تاريخ الإيداع، وخلال هذا الشهر لا يمكن التنفيذ هذه اللائحة، فرغم إن هذا الشكل لا يؤثر على مضمون القرار، ورغم بساطة هذا الشكل حيث لا يلزم القانون إلا

[1]- عمر بوقريط، المرجع السابق، ص87.

مجرد الإيداع، إلا إن القضاء الإداري الفرنسي اعتبر تخلف هذا الشكل بعيب القرار وبالتالي يؤدي إلى عدم شرعيته[1].

الفرع الثاني: رقابة المشروعية الداخلية

أولا: الرقابة على السبب

يشكل عنصر السبب في القرارات البوليس الإداري عنصر مميز في عملية الرقابة القضائية على جانب عنصر السبب لان سلطات البوليس الإداري تصدر قراراتها بناء على سبب إخلال بالنظام العام و من اجل المحافظة عليه و يقصد بعيب هو عدم المشروعية الذي يصيب القرار الإداري بسببه آن تكون الواقعة التي يقوم عليها القرار غير موجودة أو غير صحيحة من حيث تكييفها القانوني، انعدام الوقائع المادية أو القانونية أو وقوع الخطأ في تقديرها، و قد بدا مجلس دولة الفرنسي رقابته على عيب السبب منذ عام 1907 بحكم "**MONOD**" الشهير، الذي جاء أكثر صراحة 1910 و شملت هذه رقابة على الوجود المادي للوقائع و كذلك صحة تكيفيها القانوني[2].

1- الرقابة على الوجود المادي للوقائع:

يراقب القضاء الإداري في كل من فرنسا، ومصر، والجزائر مدى صحة الوقائع التي استندت إليها هيئات البوليس الإداري فيرى قراراتها البوليسية الفردية وإذ تأكد أن الوقائع غير صحيحة من الناحية المادية يلغي القرار، ويستوي ذلك أن تكون الإدارة حسنة النية، أي اعتقدت خطا بقيام الوقائع التي تدعيها، أو العكس من ذلك إذا كانت تعلم بانعدام هذه الوقائع.

[1]- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص154.

[2]- عادل الساعي محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص417.

الرقابة على الوجود المادي للوقائع بصفة عامة هي التأكد من وجود وقائع التي استندت إليها الإداري في إصدار قرارها لاعتبار تلك الوقائع هي الأساس الذي يقوم عليه القرار بل هي الدافع لاستمراره ومن ثم يقع القرار باطلا إذا ما ثبت عدم صحته ما استندت عليه الإدارة في إصداره من الوقائع[1].

وقد سلك مجلس الدولة الفرنسي هذا المسلك في خصوص إجراءات البوليس و ذلك في حكم "**GRANGE**" سنة 1959 أي أخذ مجلس برأي مفوض الدولة و الذي طلب المجلس في تقريره بالعدول عن حكمه السابق و ذلك بمناسبة الطعن في قرار صادر من السلطات الفرنسية في الجزائر بتحديد إقامة احد المحامين بالاستناد إلى نصوص القانون الصادر في 16-03-1956 و قد استندت الإدارة بقرارها إلى انتماء ذلك المحامي إلى تنظيم سري هدفه الإخلال بالأمن و مساعدة الثوار في الجزائر و هي أسباب كانت تصلح طبقا للمسلك السابق لقضاء المجلس لتأسيس القرار، و لكن المجلس اخذ في هذه القضية بالرأي الذي اقترحه مفوض الدولة في تقريرها، و قرر فرض رقابته لتحقق من الوجود المادي لهذه الوقائع.

و انتهى بإلغاء قرار الإدارة بتحديد إقامة السيد GRANGE لعدم صحة الوقائع، للإشارة فان قضاء مجلس الدولة لم يكن يأخذ بالوجود المادي للوقائع بالنسبة للقضايا التي تتعلق بأمن الدولة غير أن الأمر تغير بعد هذه القضية[2].

وقد سلك مجلس الدولة الفرنسي هذا الاتجاه في العديد من أحكامه اللاحقة وأصبحت قاعدة التحقق من صحة الوقائع التي تدعيها الإدارة سندا لقرارها لا يرد عليها أي استثناء.

---

[1]- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المركز القومي لإصدارات القانونية، 2008، ص228.

[2]- فيصل نصيغة، الضبط الإداري و أثره على الحيات العامة، رسالة ماجستير كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، 2005، ص142.

أن في الجزائر فقد قضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بقرار صادر عليها بتاريخ 11-07 -1981، فصلا في قضية التي جمعت السيد "عمران رابح" مدعي هو السيد وزير الداخلية مدعى عليه، صرح مجلس الأعلى ببطلان القرار و أن السيد أو عمران شاغل ليفيلة واقعة ببئر خادم 03 نهج الإخوة جيلاني قرر بناء سور يحيط بساحة مسكنه، حيث استصدر وتحصل على رخصة مسبقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بئر خادم، ثم تحصل على قرار من هذا الأخيرة يتضمن رخصة للبناء، إلا أن رئيس دائرة بئر مراد رايس اصدر قرار بتاريخ ،29-05-1979 بوقف الأشغال على أساس إن البناء المزمع انجازه من شانه مس النظام العام[1].

2- الرقابة على التكييف القانوني للوقائع:

إن عملية التكيف يقصد بها إعطاء الواقعة الثابتة لدى رجل الإدارة اسما وعنوانا يحدد وضعها داخل نطاق قاعدة القانون الذي يراد تطبيقها[2].

وقد بدأ مجلس الدولة الفرنسي في مباشرة هذا النوع من الرقابة عندما أصدر حكمه الشهير GOMEL سنة 1914 التي كانت تدور وقائعه حول رفض الإدارة منح الترخيص بالبناء لأحد المواطنين في ميدان "BEAUVEAU" يعتبر هذا الميدان بناء المواقع الأثرية، إلا أن المجلس ألغى هذا القرار اتضح أن الميدان لا يعتبر موقع أثريا[3].

3- الرقابة على الأهمية وخطورة السبب (الملائمة):

هذه تعني تمتع السلطات الإدارية المختصة بالسلطة التقديرية لمراقبة مدى أهمية خطورة الوقائع ويقوم القضاء الإداري بمراقبة تقدير الإدارة لصحة الأسباب وتناسبها مع الإجراء

[1]- جمال قروف، المرجع السابق، ص95.

[2]- عادل السعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص415.

[3]- عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص255.

المتخذ فهو يبحث عما إذا كان يوجد تناسب بين الأسباب والمحل في عمل البوليس، وبعبارة أخرى مراقبة ملائمة القرار الذي اتخذته السلطات البوليس ولقد حمل قضاء مجلس الدولة الفرنسي العديد من الأحكام ولتطبيقات حول تقدير أهمية القيمة الذاتية للأسباب في مادة الحريات العامة، ومن أشهر تلك التطبيقات حكمه في قضية BENJAMIN والذي قرر فيه بعد تقييمه لأهمية وخطورة الاضطرابات التي تتبعها المحاضرة بنسبة النظام العام وأنها لم تكن على النحو الذي لا يمكن تداركها باتخاذ الإجراء البوليس الأكثر صرامة من المنع، وفي الجزائر نجد قرار مجلس دولة الجزائري الصادر في 20-05-2003 الذي أيد فيه قرار الغرفة الإدارية بمجلس القضاء قسنطينة الذي ألغى قرار والي عنابة الصادر في 27-09-1978 رخص بموجبه بأحد المواطنين باستغلال محل تجاري.

ثانيا: الرقابة على المحل

لم تعطي تسمية صحيحة لهذا العيب إذا عبر عنه مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 21-03-1867 بعبارة المخالفة المباشرة للقانون في قضية بيزي والذي يفهم من عبارة القانون الدستور، المبادئ العامة للقانون، المعاهدات، القوانين، النصوص التنظيمية[1].

لقد ارتبط عيب مخالفة القانون بركن المحل والذي يعرف بأنه التغيير الذي يعرف بأنه التغيير الذي يحدث في الوضع القانوني القائم لحظة صدوره فينشأ مركزا قانونيا جديدا أو يعدل أو يلغي مراكز إقامة، ومن شروط صحة محل القرار الإداري أن يكون المحل ممكنا عملا وجائزا قانونا فضلا على أنه يرتب أثرا حالا ومباشرا فيجب أن يكون القرار الإداري الأثر

[1]- عبد اللطيف رزايقية، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014-2015، ص 134.

القانوني الحال والمباشر الذي يحدثه القرار مباشرة سواء بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إنهائه[1].

ويشترط في محل القرار أن يكون ممكنا ومشروعا، فإذا كان القرار معيبا في فحواه أو مضمونه بأن كان الأثر القانوني المترتب على القرار مخالف للقانون أي كان مصدره دستوريا أو تشريعيا أو لائحة أو مبادئ عامة للقانون ففي هذه الحالة يكون غير مشروعا و معيبا بمخالفته للقانون.

1- مخالفة محل القرار البوليسي للقواعد والمبادئ الدستورية:

لا يمكن للقاضي الإداري الحكم ببطلان قرار بوليس إداري صدر وفقا للتشريع مخالفا للدستور، إذا أن مهمة الرقابة على دستورية القوانين موكلة للمجلس الدستوري ولا يسمح لأي كان بتحريك إجراءات الدعوى الأصلية أمام المجلس الدستوري خارج رئيس الجمهورية و رئيس البرلمان بغرفتيه، أما اللوائح المستقلة التي تعتبر قرارات إدارية التي غالبا ما تأخذ اسم مراسيم رئاسية، فان النظام القانوني الجزائري يمنح للقاضي الإداري صلاحية إلغاء هذه القرارات، أما الحالة التي يكون فيها قرار البوليس الإداري مستقل ولا يوجد تشريع عاجز بين القاضي والدستور، فان القاضي الإداري يمكن له إلغاء القرار بسبب عدم الدستورية يميز بين حالتين من عدم دستورية قرار البوليس الإداري ليعمل رقابته.

أ- صدور قرار بوليس إداري تطبيقا للتشريع مخالفا للدستور:

في هذه الحالة نجد أن قرار البوليس الإداري الذي صدر وفقا للتشريع مخالفا للدستور يفلت من جزاء الأبطال لعدم الدستورية لان القاضي يطبق التشريع، لا يمكنه تجاوز ذلك للبحث في دستورية التشريع من عدمه وقد عهد مفوض الدولة "LATOURNERIE" بقوله

[1]- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، يدون طبعة، دار يوهودا للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010، ص122.

"الموقف الحالي في القانون الفرنسي من طبيعته لا يشجع على مناقشة موضوع رقابة على دستورية القوانين أمام مجلس الدولة".

وفي هذا الصدد يقرر الأستاذ "DOBBACH" أن القضاة الإداريون والفضائيون لا يختصون بمسألة دستورية التشريع ولا الأعمال الإدارية الصادرة على أساسه ، فالتشريع يشكل حاجز بين القاضي وبين الدستور وبذلك فالرقابة يمارسها المجلس الدستوري،و في حالة وجود غموض في نص تشريعي فان القاضي يفسره محترما أحكام الدستور[1].

الوضع في الجزائر يطابق ما هو موجود في فرنسا، إذ لا يمكن للقاضي الإداري الحكم ببطلان قرار بوليس إداري صدر وفقا للتشريع مخالفا للدستور إذ أن مهمة رقابة على دستورية القوانين موكلة للمجلس الدستوري خارج رئيس الجمهورية ورئيس البرلمان بغرفتيه أما اللوائح المستقلة التي تعتبر قرارات إدارية التي غالبا ما تأخذ اسم مراسيم رئاسية، فان النظام القانوني الجزائري يمنح للقاضي الإداري صلاحية إلغاء هذه القرارات، أما الحالة التي يكون فيها قرار البوليس الإداري مستقل ولا يوجد تشريع عاجز بين القاضي والدستور، فان القاضي الإداري يمكن له إلغاء القرار بسبب عدم الدستورية.

ب- عدم وجود تشريع حاجز بين القاضي والدستور:

في هذه الحالة لا يوجد ما يمنع القاضي من الإعلان على بطلان لقرار البوليس المخالف مباشرة للقواعد الدستورية ويدل على ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 26-10-1956 حيث أعلن مجلس الدولة شرعية قرار بوليس صادر برفض رخصة، كانت جمعية المحاربين من أجل السلم والحرية وقد تقدمت بطلب الحصول عليها بسبب إن نشاط هذه الجمعية مخالفا للدستور،حيث يتمثل هذا النشاط في استشارات قومية واستطلاع الآراء

[1]- عمر بوقريط، المرجع السابق، ص99.

وبذلك فان هذا النشاط مخالف لنص المادة 03 من دستور 1946 حيثيات الحكم تبين أن نشاط الجمعية غير دستوري وبناء عليه فان سلطة البوليس برفضها لم تحتكم إلا القانون بقرار بوليسي مطابق للدستور وبهذا فان مخالفة قرار البوليس الإداري لنص في الدستور غير شرعي[1].

2- مخالفة محل القرار للتشريع:

احترام النصوص التشريعية يفي احترام القواعد القانونية التي بينها البرلمان، فإذا كان من واجب الأفراد احترام تلك القواعد القانونية فان لهم حقا يحتم على الإدارة مراعاة أحكام القانون فيما يصدر عنها من الأحكام تتصل بهم حيث يكون من شأن تجاهل قرار الإدارة لأحكام القانون، أو أعمال عكس مقتضاها التأثير بشكل مباشر على الحواجز القانونية للأفراد وحقوقهم المشتقات من القانون وتشكل مخالفة القانون (التشريع) أحد الأوجه أو الحالات التي يقوم القاضي الإداري بإلغاء القرار الإداري بسبب ما سواء كانت مخالفة مباشر أو غير مباشرة وبذلك فان قرارات البوليس الإداري يستلزم أن يكون محلها مطابق للقانون ويستوي في ذلك القرار الذي يكون مخالف مباشرة للقانون والقرار الذي كان بناء تفسير خاطئ للقانون وفي هذا الصدد ألغى مجلس الدولة قرار بوليس إداري لمخالفته للقانون في قضية بين والي ولاية الجزائر العاصمة ضد (ف م) قرار ولائي بغلق حانة لمدة غير محددة بغرض المحافظة على النظام والآداب العامة وزيادة على الاحترام النصوص التشريعية يستلزم كذلك على سلطات البوليس الإداري أن تحترم القواعد و النصوص التنظيمية، إذا أن هذه النصوص تعد بمثابة التشريع الفرعي لما تتضمنه من قواعد عامة ومجردة.

[1]- عبد العزيز عبد المنعم الخليفة، المرجع السابق، ص164.

ويدخل ضمن احترام سلطات البوليس الإداري في قراراتها للقواعد التشريعية والتنظيمية ضرورة احترام قواعد التدرج العضوي والتدرج الموضوعي فيجب أن يكون القرار البوليس الإداري محترم للقرارات الصادرة عن سلطة العليا، وقد قضى مجلس دولة في هذا الخصوص قرار بوليس بلدي يناقض قرار محافظ المقاطعة أما احترام قواعد تدرج الموضوعي ففي أن القرار الفردي يحسب أن يحترم القاعدة العامة، وهذا الاحترام يفرض على سلطة البوليس أن تحترم في التطبيقات ليس فقط القواعد العامة الصادرة عن السلطة الأعلى و لكن أيضا يستلزم ذلك احترام سلطة البوليس المصدرة لقرار تنظيمي أن تحترم ذلك في التطبيقات الفردية غير انه تجدر الإشارة هنا أنها يمكن لسلطات البوليس المحلية أن تخالف أو تزيل شروط خاصة لمواجهة الظروف المحلية[1]. ونجد في قضاء مجلس الدولة الفرنسي في 08-12-1898 أنه ألغى قرار فردي لمحافظ مقاطعة يحكي من خلاله صاحب الحانة من أحكام قرار تنظيمي أصدره العمدة جاء في حيثيات الحكم أن اتخاذ القرار من طرف المحافظ ليس ممارسة لسلطته الرئيسية، وإنما ينطوي على الاعتداء سلطة عمدة في البوليس إلى جانب المخالفة المباشرة لنص أو القاعدة القانونية يمكن أن توجد مخالفة غير مباشرة تتمثل في حالة وجود خطأ في تفسير وتطبيق القانون خاصة في حالة الغموض حيث يصدر القرار بناء على تفسير أو تأويل خاطئ لمضمون القاعدة القانونية.

3- مخالفة المبادئ العامة للقانون:

استخلصت المبادئ العامة للقانون من عبارة أو روح النصوص وكذلك من المبادئ الفلسفية والأخلاقية والاجتماعية والاقتصادية بواسطة مجلس دولة الفرنسي من خلال خلقه لقضاء مستقل عن النصوص وللمبادئ العامة للقانون أهمية في عملية الرقابة على التدابير

[1]- عمر بوقريط، المرجع السابق، ص102.

البوليس الإداري، إذ استعملها القضاء الإداري لكثرة في مجازات قرارات البوليس الإداري المخالفة لهذه المبادئ .

ثالثا:رقابة على الغاية

هي الهدف النهائي الذي يستهدفه مصدر القرار الإداري، فإذا كان السبب يمثل الجانب المادي في القرار الإداري، فهو إذ كما بين حالة واقعية أو قانونية خارجة عن قرار الإداري ذاته وسابقة لصدوره، فان الغاية تمثل الجانب الشخصي في القرار، فهي الهدف النهائي الذي يسعى رجل الإدارة إلى الوصول إليه عقب إصداره قراره[1]. ويحدث الانحراف بالسلطة في قرارات البوليس الإداري، عندما نستخدم سلطة البوليس الإداري سلطتها لتحقيق غاية غير مشروعة بعيد عن مصلحة العامة، أو عندما تسعى إلى هدف عام غير النظام العام، و كذلك إذ انحرفت سلطة البوليس عن الإجراءات التي حددها القانون.

1- صدور قرار البوليس من أجل تحقيق غايات لا علاقة لها بالمصلحة العامة:

في هذه الحالة يكون مقصد سلطة البوليس أجنبيا عن الهدف الأساسي المتمثل في حفظ أو إعادة النظام العام، فتقوم في هذه الحالة بإصدار قرارات بزعم حماية النظام العام و لكنها ترمي إلى تحقيق مصالح خاصة أو شخصية أن تحقيق أغراض سياسية أو حزبية إلى غير ذلك من الأغراض التي لا تتعلق بالنظام العام، وسنوضح فيما يلي بعض الأغراض التي تسعى سلطة البوليس لتحقيقها بعيدا عن الغرض البوليس الإداري المتعلق بالنظام العام، كتحقيق مصلحة مالية حيث أن مجلس الدولة ألغى القرار الصادر من العمدة بتحريم خلع المستحمين بملابسهم على شواطئ إلى داخل وحدات خلع الملابس التابعة للمؤسسات الخاصة بالاستحمام بحجة حماية الأخلاق العامة وهو هدف مشروع ومنصوص عليه، ركن هذا التدبير هو من أجل

[1]- عادل سعيد محمد أبو الخير، المرجع السابق، ص 463.

مصلحة مالية لأصحاب البلدية التي تحصل على رسوم، فهناك إذ انحراف بسلطة مجلس الدولة في 04-07-1924 و بنفس الطريقة يرتكب أحد المحافظين انحرافا بالسلطة عندما يطيل بدون وجه حق الاستيلاء المؤقت لبناء مخصص للدرك و ذلك لسماح ذلك المرفق أن يدفع إيجار أقل من الإيجار العادي (مجلس دولة 09-04-1948).

أو من اجل تحقيق مصلحة شخصية أو محاباة للغير وهي أبشع صور الانحراف، في عمد رجل الإدارة الذي يعين للسهر على تحقيق مصالح الجماعة وحماية الخير المشترك لها، ناسيا بذلك هذا الواجب ويتحلل من قيوده و يسعى للحصول على نفع الذاتي، ويفقد بذلك عمله صفته العامة[1].

ويحدث مثل هذا الأمر كثير في الحياة العملية، كأن تقوم سلطة البوليس باستغلال هذه السلطة المخولة لها لتحقيق نفع شخصي لمصدر القرار أو عائلته أو محاباة بالغير، وكثيرا ما تحدث هذه الحالات على مستوى المجالس الشعبية البلدية و نأخذ على سبيل المثال قرار أصدرته الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 04-03-1978 يحتوي بموجبه قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي بعين البنيان المتضمن منع استهلاك وبيع الكحول والمشروبات الكحولية في المقاهي و المطاعم و المتاجر الموجودة في إقليم البلدية[2].

2- صدور قرار البوليس من أجل مصلحة عامة غير النظام العام:

إذا كانت جميع الآمال الإدارية تستهدف تحقيق المصلحة العامة، فانه إلى جانب هذا الهدف العام قد يحدد العمل الإداري بهدف معين داخل نطاق المصلحة العامة، يتعين تحقيق

[1]- عبد العزيز عبد المنعم الخليفة، المرجع السابق، ص160.

[2]- أحمد مواقي بناي،الرقابة الإدارية على القرارات الضبط الإداري في الظروف العادية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013-2014، ص340.

هذا الهدف عملا لقاعدة تخصيص الأهداف وبذلك يعتبر القرار الإداري مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة إذا خرج عن الغاية أو الهدف المخصص الذي رسم له[1].

فقرار البوليس الإداري المتخذ لمصلحة عامة ولكنها أجنبية عن النظام العام ليس كافيا لسلطات البوليس الإداري لكي تؤمن الانحراف بالسلطة إذا يجب إن يكون قرار البوليس من اجل الغرض الذي حدده القانون خصيصا، فقط أو إعادة النظام العام.

وقد صدرت عدة إحكام من مجلس الدولة الفرنسي ومنها إلغاء قرار المحافظ والصادر بتقرير المنفعة العامة لقطعة أرض مملوكة للسيد BARON وذلك للانحراف بالسلطة حيث تبين للمجلس من الظروف المحيطة بالدعوى إن ما أعلنت به من ضرورة المحافظة على الطابع الهادف للمنظمة السكنية المجاورة للأرض ليس من الأهداف المخصصة (مجلس الدولة16نوفمبر 1972).

3- الانحراف بالإجراءات:

يقع هذا النوع من الانحراف في حالة استخداما لإدارة لإجراءات إدارية لا يجوز لها استعمالها من اجل تحقيق هدف الذي تسعى إليه أي أنها تعتمد إلى استعمال إجراء إداري محل إجراء أخر كان يجب عليها ممارسته في سبيل الوصول إلى هدفها، إذا تلجأ الإدارة إلى استعمال إجراء بعينه تراه أيسر من الإجراء المحدد قانونا لإنجاز هدف معين فيجب بذلك قرار ما مشوبا بإساءة استعمال السلطة عن طريق الانحراف بالإجراءات[2].

في قرارات البوليس الإداري نجد أن سلطات البوليس الإداري تستخدم إجراءات مشروعة من اجل حفظ النظام العام أو إعادته، ولكن هذه الإجراءات غير خاصة بالحالة التي استخدمت

[1]- حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري –النشاط الإداري)، ط2، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص108.

[2]- عبد الغني بسيوني،المرجع السابق،ص286.

فيها، فالالتواء يكون في توجيه الإجراءات إلى قرار غير المخصص لها، فسلطة البوليس قد تصدر قرارها باستعمال إجراء غير الذي يجب إتباعه سواء لتجنب بعض الصعوبات الخاصة أو من اجل كسب الوقت، ورغم هذا التبرير فان القضاء الإداري يلغي القرارات التي تكون مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة في حالة الانحراف في بالإجراءات، فقد أعلن مجلس الدولة الفرنسي وجود انحراف في الإجراءات في قرار اتخذ بإجراءات سلطة بوليس المسطحات المائي يمنع التزحلق على الماء في المنطقة ليس بقصد المحافظة على مجرى المياه، ولكن غايته كانت حماية الأمن العام[1].

المطلب الثاني: المسؤولية الإدارية على أعمال البوليس الإداري

المسؤولية الإدارية تعرف بأنها"الحالة القانونية التي تلزم فيها الدولة أو المؤسسات والمرافق والهيئات الإدارية نهائيا بدفع التعويض عن الضرر أو الأضرار التي تسببت للغير بفعل الأعمال الإدارية الضارة سواء كانت خذه الأعمال الإدارية الضارة مشروعة أو غير مشروعة وذلك على أساس الخطأ المرفقي أو الخطأ الإداري أو على أساس نظرية المخاطر في نطاق النظام القانوني لمسؤولية الدولة والإدارة العامة[2].

وعليه سنحاول التطرق لهذه الأسس التي اختلف فيها الفقه والقضاء من خلال هذا المطلب في البحث على الأساس القانوني الذي يعتمد عليه القاضي في عقد مسؤولية سلطات البوليس الإداري والحكم بتعويض لصالح المتضرر من تلك الأعمال[3].

[1]– عمر بوقريط،المرجع السابق،ص132.

[2]– محمد الصغير بعلي،المرجع السابق،ص65.

[3]– عمار عوابدي،المرجع السابق،ص24.

الفرع الأول:أساس مسؤولية الإدارة على أعمال البوليس الإداري

أولا: مسؤولية سلطات البوليس الإداري على أساس الخطأ

أن سلطات البوليس الإداري وهي تسعى إلى تحقيق هدفها المتمثل في المحافظة على النظام العام،قد تلحق بالأشخاص أضرار نتيجة خطأ أو إهمال أو سوء نية، وعلى ذلك فان قيامها بتصرفات غير مشروعة تمثل خطأ،يجيز للشخص الذي أصابه ضرر الحق في طلب تعويض لإصلاح وجبر ما أصابه من أضرار، بشرط أن يثبت آن الضرر الذي لحقه كان نتيجة تصرف خاطئ من الإدارة، وإلا فانه لن يحصل على الحكم بالتعويض لذلك فان مسؤولية الإدارة المستندة أساسا على الخطأ تقوم على ثلاثة أركان هي: الخطأ و الضرر والعلاقة السببية بينهما،فالقواعد الخاصة و الأصلية لمسؤولية الإدارة تعود بشكل أساسي إلى ركن الخطأ،الذي رسم معالمه مجلس الدولة الفرنسي بصورة مختلفة لما هو عليه الحال في القانون المدني،فالخطأ إذن هو الأساس القانوني المنطقي،الذي يفسر مسؤولية حقه كان نتيجة تصرف خاطئ من الإدارة، وإلا فانه لن يحصل على الحكم بالتعويض سلطات البوليس الإداري عن أعمالها القانونية والمادية الضارة بالأشخاص[1].

ويعرف الخطأ الموجب للمسؤولية بوجه عام ، بأنه الإخلال بالتزام قانوني سابق سواء كان هذا الإخلال عمديا أو غير عمدي،وسواء كان هذا الالتزام ايجابيا أو سلبيا.

فيعتبر الخطأ في المسؤولية الإدارية هو الأساس القانوني المنطقي والأصيل الذي يفسر مسؤولية الإدارة العامة عن أعمال موظفيها في مجال اختصاصاتهم إذن ما هو نوع الخطأ الذي يعقد ويرتب مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها؟ إنه الخطأ المرفقي أو المصلحي الذي

[1]– جمال قروف،المرجع السابق،ص143.

يكون ويقدم الأساس القانوني المنطقي السليم الذي يفسر مسؤولية السلطة الإدارية على أعمال موظفيها، والذي يشكل أهم الفروق التي تميز المسؤولية الإدارية عن المسؤولية المدنية.

لقد أقر المشرع والقضاء الجزائري فكرة الخطأ كأساس لمسؤولية الهيئات الإدارية،وذلك عن تصرفاتها القانونية والمادية الغير المشروعة كما اخذ بالتفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي مسايرا في ذلك القضاء الفرنسي.يعرف الخطأ المرفقي بأنه: "ذلك الخطأ الذي ينسب فيه الإهمال أو التقصير المولد للضرر إلى المرفق ذاته، حتى ولو قام به ماديا احد الموظفين، ويترتب عليه مسؤولية الإدارة العامة عن الأضرار و تحميلها عبئ التعويض وتسأل في ذلك أن القضاء الإداري في البلاد ذات النظام القضائي المزدوج".

1- التميز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي:

تعود فكرة التفرقة بين الخطأين إلى فترة ما بعد إقرار مبدأ مسؤولية الدولة العامة في فرنسا، حيث كان أول استعمال لهذه القاعدة في عام 1873 في حكم pelletierالصادر في30جويلية1973الذي نزع من اختصاص المحاكم العادية دعاوى المسؤولية الموجهة ضد الموظفين العموميين إذا كانت مبنية على عمل إداري. وقد تبنى المشرع الجزائري هذه القاعدة كغيرها من القواعد القانونية الفرنسية خاصة المتعلقة بالمسؤولية الإدارية.

وعليه فان الفقه الإداري قدم مجموعة من المعاير للتميز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي ومن بينها المعيار الغائي ومعيار جسامة الخطأ.

فالمعيار الغائي هو معيار يبنى المسألة على الغاية من التصرف الإداري الخاطئ فمتى استهدف الموظف احد الأهداف المكلفة بها الإدارة ويدخل في وظيفتها الإدارية فان الخطأ الواقع يعتبر خطأ مرفقيا، إما تصرف الموظف بقصد تحقيق أغراض لا علاقة لها بأهداف الإدارة ولا علاقة لها بالوظيفة الإدارية وبقصد إشباع رغبة خاصة فان الواقع يعد شخصيا.

إن هذا المعيار غير كاف في مجال البوليس الإداري كأساس لقيام المسؤولية الإدارية،إذ يؤدي إلى إجحاف في حق الأفراد،وذلك بإفلات السلطة الإدارية من مسؤوليتها على بعض القرارات غير مشروعة والتي تلحق أضرار بالأفراد.

2- تقرير الخطأ المرفقي:

بالرجوع إلى القضاء المجلس الدولة الفرنسي، نجد أنه لم يضع لنا قاعدة أو معيار واحد يمكن الرجوع إليه لقياس الخطأ المنسوب للإدارة، بل اعتمد أساسا على فحص وتقدير كل حالة على حدا، في ضوء الاعتبارات الواقعية والظروف المحيطة بالخطأ ليقرر في الخير ما إذا كان هذا الخطأ كافيا لترتيب المسؤولية من عدمه.

وعلى هذا الأساس، فإذا كان مجلس الدولة الفرنسي يشترط أن يكون الخطأ في الأعمال البوليس الإداري قد بلغ درجة من الجسامة فانه يميز أصلا بين الخطأ الأعمال القانونية والخطأ الأعمال المادية.

أ- الخطأ في أعمال البوليس الإداري القانونية:

للقرار البوليس الإداري أركان أساسية يقوم عليها ركن الاختصاص، ركن الشكل والإجراءات، ركن المحل، ركن الغاية أو الهدف، وركن السبب، فلكي يكون القرار البوليسي سليما ومنتجا للآثار القانونية، يجب أن تكون أركانه سليمة من العيوب، فان شاب احد هذه الأركان عيب من العيوب، أصبح القرار البوليسي غير سليم وغير مشروع ومحددان بالبطلان، وعدم مشروعية هذه تشكل في جوهرها خطأ مرفقي يترتب عنه قيام مسؤولية هيئات البوليس الإداري بالتعويض عن الأضرار التي نتجت عن القرار البوليسي الغير المشروع.

وعليه إن العيوب التي تصب القرار البوليس الإداري و تؤدي لمخالفة القانون يمكن آن تحمل المسؤولية للإدارة باعتبار إن القرار الإداري الغير المشروع هو من احد الحالات الخطأ

المرفقي من طرف المسؤولين على إصدار القرارات الإدارية التي لها علاقة بالبوليس الإداري، لذلك فالعيوب قرار البوليس الإداري التي تدخل ضمن الأخطاء المرفقية هي كالتالي:

***عيب عدم الاختصاص:** يترتب عن دعوى تجاوز السلطة المرفوعة ضد القرار بوليسي مشوب بعيب عدم الاختصاص الحكم بالإلغاء، وذلك نظرا لعدم مشروعيته بسبب مخالفة وعدم احترام ومراعاة مصدر القرار لقواعد الاختصاص المنصوص عليها في القانون فإذا نتج عن تلك الأضرار، فالشخص المضرور الحق في طلب التعويض 02-05-1965 إلا أن عيب عدم الاختصاص لا يعد دائما خطأ مرفقي يقوم على أساسه مسؤولية هيئات البوليس الإداري، وذلك لكون القضاء الإداري لا يحكم بالتعويض نتيجة لهذا العيب إلا في بعض الحالات مثل: حالة عدم الاختصاص الموضوعي أي تكون المخالفة جسيمة، وفي هذا صدر حكم عن الغرفة الإدارية بمجلس القضائي بقسنطينة في 02-05-1965، في القضية التي رفع فيها (م.م) ضد بلدية القرام بولاية قسنطينة، والتي حكمت فيها الغرفة الإدارية بالإلغاء قرار رئيس البلدية المذكورة لعدم مشروعيته لأنه كان معيب بعدم الاختصاص وحكمت بمسؤولية البلدية إزاء المتضرر[1].

***عيب الشكل والإجراءات:** يكون هذا العيب في ركن الشكل الذي هو القالب الخارجي للقرار الإداري الذي لا بد أن يستوفي مجموعة من الإجراءات والشكليات المطلوبة قانونا، فمخالفة المسؤول الإداري لركن الشكل يجعل من القرار معيبا بعيب الشكل، مما يؤدي إلى الإلغاء القرار الإداري إلى انه بالنسبة بالتعويض المسؤولية، فان القضاء الإداري لا يجعل من عيب الشكل دائما خطأ مرفقيا يرتب المسؤولية الإدارية ألا انه يشترط لقيامه.

[1]- جمال قروف، المرجع السابق، ص 150.

***عيب السبب:** إذا اتخذت جهات البوليس الإداري قرارا إداريا من دون أن يكون هناك سببا، أي عدم وجود وقائع مادية أو قانونية، اعتبر القرار مشوبا بعيب السبب ووصف بأنه غير مشروع، وإذا ترتب عنه ضرر للغير انعقدت المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ ألمرفقي[1]. ويقوم القاضي المحكمة الإدارية بمراجعة أسباب أي إجراء يتخذ من قبل البوليس الإداري والأسباب تكون واقعية و قانونية التي دفعت الجهة الإدارية للاتخاذ الإجراءات البوليس ولا بد أن يكون الدافع بسبب وجود

تهديدات محتملة للنظام العام و هنا يتحقق القاضي ما إذا كانت هذه التهديدات موجودة في أرض الواقع.

***عيب مخالفة القانون (عيب المحل):** إذا كان محل قرار الإداري مخالف للقانون، كان معيبا بوجه من الأوجه عدم المشروعية التي تؤدي زيادة على إلغائه، إلى ترتيب وانعقاد مسؤولية جهة الإدارة على أساس وجود خطأ مرفقي. إن القضاء الإداري يعوض المتضرر في حالة الخطأ القانوني وله موقف أكثر تباينا في حالة الخطأ المادي، كما أخذت الغرفة الإدارية بهذا التميز ومثال ذلك في قضية ذلك تمت بين السيد (دخلة) ووالي ولاية الجزائر بعدما قام هذا الأخير بغلق محل المدعى ووضعه بصفة غير شرعية تحت حماية الدولة ثم أرجعه إلى صاحبه (أي المدعى) حيث قرر القاضي الإداري إن اللامشروعية المتمثلة في التصرف الوالي خطيرا وتخالف القانون بصفة واضحة فألغى القرار الإداري الذي وضع المحل تحت حماية الدولة وعوض المدعي عن الإضرار الناجمة عن هذا التصرف[2].

***عيب الغاية:** إن الغاية هو الهدف الذي تسعى إليه الإدارة لإصدارها للقرار البوليس الإداري أي هو النتيجة النهائية لهذا القرار، فإذا كان القرار بعيدا عن الهدف الأساسي وهو

[1]– عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 160.

[2]– أحمد محيو، المرجع السابق، ص217.

المصلحة العامة وكان يقصد به المصلحة الخاصة أدى إلى قرار معيب بعيب الغاية، ويكون هنا الخطأ الشخصي، كما قد ينحرف المسؤول في استعمال السلطة الإدارية، حيث الانحراف هنا يكون في صورة بسيطة المتمثلة في الخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف، أي أن المسؤول الإداري لا يقصد من وراءه المصلحة العامة، هنا جعل القضاء الإداري هذا الخطأ يقيم المسؤولية، في حالة ما نتج عنه ضرر لأحد الأفراد[1].

ب- الخطأ في الأعمال المادية:

إن القاضي الإداري قد يلجأ لتطبيق المسؤولية على أساس الخطأ بالنسبة للأعمال البوليس الإداري المادية وذلك لما تلحقه هذه الأخيرة من أضرار المادية والمعنوية في حق الأفراد، جراء استخدامها القوة في عملية التنفيذ المباشر والجبري لهذه الأعمال حيث يعد من أهم الامتيازات الإدارة و من أخطارها على حقوق وحريات الأفراد، كالقيام بعملية غلق المحلات العامة، سحب رخص السياقات العام، أو بالتوقيع الجزاء بقوة على مخالفي الأوامر، حيث لا يصح استخدام القوة إلا بالنسبة الأعمال المشروعة، لما تنفيذ الأعمال البوليس الإداري الغير المشروعة تنفيذا مباشرا وجبريا، يعد ذلك من أعمال الغصب و لهذا قد تدل هذه الحالة ضمن الخطأ المرفقي في صورة سوء سير الأداء الخدمة في الأعمال البوليس الإداري المادية، وهنا يقوم القضاء الإداري بتقدير الخطأ في كل حالة على حدا حسب ظروفها ولا يحكم بالمسؤولية الإدارية إلا في حالة جسامة الخطأ وفقا للاعتبارات عدة منها:

- ظروف زمنية و مكانية:

التي صدر فيها العمل المادي من قبل البوليس الإداري، فالخطأ المرفق الذي صدر في ظروف العادية لا يمكن اعتباره كذلك في الظروف الغير العادية كحالة الحرب أو الوباء أو

[1]- عمار عوابدي،المرجع السابق، ص166

الاضطرابات، ذلك أن المرفق قد يراعي في الظروف العادية للإجراءات و القواعد إلا انه في حالة حدوث فعل خارجي كالحصار ليس بإمكانه مراعاة تلك القواعد السابقة و بالتالي يخفف القاضي من مسؤولية الإدارية من أجهزة البوليس الإداري نتيجة الأخطاء المرتكبة في تلك الظروف وقد تصل إلى حد الإعفاء التام منها، أما بالنسبة للظرف المكاني فيراعي هنا القاضي الإداري لخدمات المرفق المقدمة خارج الإقليم المكلفة به قانونيا و الذي يؤدي إلى الخطأ مرفق جسيم مما يجعل من القضاء يتشدد في تحميل المسؤولية الإدارية، بينما غير ذلك داخل الإقليم الموجب عليها تقديم الخدمات.

- مراعاة الموارد المالية للإدارة العامة في مواجهة التزاماتها:

فكلما تعددت وتنوعت الأعباء المالية الملقاة على الجهة الإدارية، و كانت مواردها ضعيفة أو محدودة، كما تشدد مجلس الدولة الفرنسي في درجة الخطأ و العكس صحيح. و هذا ما ذهب إليه القضاء الإداري الفرنسي في عدة أحكام، كما يؤذ بعين الاعتبار موقف المضرور و مركزه من الأعمال المادية، فيتشدد في درجة الخطأ المنسوب إلى الإدارة العامة، إذا كان المضرور مستفيد من خدمتها[1].

ثانيا: مسؤولية سلطات البوليس الإداري بدون خطأ

إذا كان الخطأ هو الأساس الأصيل الذي يمكن الاستناد إليه لتحريك مسؤولية السلطات الإدارية فان أمام تطور وظيفة الدولة بات من الضروري إيجاد أساس تكميلي لجبر الضرر الذي يلحق بالأفراد، فقد تتخذ سلطات الضبط الإداري أعمالا قانونية أو مادية مشروعة ودون أي خطأ، ألا أن تلحق أضرار بالإفراد، فانه ليس من العدل أن يتحمل الفرد وحده تبعية هذه

[1]-علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص193.

الأضرار وعلى هذا الأساس جاءت نظرية المخاطر التي ابتكارها القضاء الإداري الفرنسي كأساس تكميلي لتحريك مسؤولية السلطات الإدارية.

الفرع الثاني: دعوى التعويض كتطبيق لمسؤولية هيئات البوليس الإداري

تعد دعوى التعويض الأداة القضائية الفعالة، لتطبيق الأحكام المسؤولية الإدارية بصفة سليمة، تضمن مشروعية النشاط الإدارة العامة، وحماية الحقوق و الحريات الأفراد.

لقد عرف الأستاذ عمار عوابدي دعوة التعويض بأنها "الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة، وطبقا للشكليات والإجراءات المقررة قانونا، لمطالبة بالتعويض الكامل، والعادل اللازم لإصلاح الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري الضار، وتمتاز دعوة التعويض الإدارية هذه بأنها من دعاوى القضاء الكامل، وإنها من دعاوى قضاء حقوق".

أما بخصوص التعريف القانوني لدعوة التعويض وبالرجوع إلى القوانين المتعلقة بالقضاء الإداري الجزائري نجد أن القانون الإجراءات المدنية و الإدارية 08-09[1]. لم يحدد تعريف لدعوى التعويض إلا من خلال الإشارة إليها في نص المادة 801 بدعاوى القضاء الكامل التي تختص بها المحاكم الإدارية الدرجة الأولى من القضاء الجزائري.

أولا: الجهة القضائية المختصة بدعوى تعويض على أعمال البوليس الإداري

نجد أن المشرع الجزائري قد عمل على تحديد الجهة القضائية المختصة بدعوى التعويض الإدارية من خلال مجموعة النصوص القانونية الواردة في القانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 حيث جاء في نص المادة 800 منه على أن "المحاكم الإدارية هي

[1]- قانون رقم 08-09 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق 25 فبراير 2008،ج.ر.ج.ع 21، الصادر 17 ربيع الثاني 1429 الموافق23افريل 2008، ص3-95.

الجهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.. «و بما أن المادة 800 جاءت عامة ومطلقة ذات ولاية مختصة بجميع القضايا فإنها تتعلق أيضا بدعاوى التعويض اللازمة إلى ترتيب المسؤولية الإدارية لتلك الجهات الإدارية، ونفس الشيء بالنسبة للنص المادة 801 من قانون إجراءات المدنية والإدارية 08-09 و الذي ورد فيها اختصاص المحاكم الإدارية في مجموعة من الدعاوى الإدارية من بينها دعاوى القضاء الكامل التي تدخل في تصنيفاتها دعوة التعويض والمسؤولية الإدارية وذلك في فقرة 02 من المادة.

ثانيا: أنواع الضرر المستوجب للتعويض

تبين طبيعة الضرر الذي يقبل التعويض عنه أن للضرر أنواع، إما أن يكون الضرر ماديا أو يكون ضرر معنويا، فالضرر المادي هو الذي يصيب الشخص في جسمه أو ماله، نتيجة للخطأ من طرف البوليس الإداري قد يكون الضرر معنوي أو أدبي غير مادي كالألأم النفسية و المساس بالسمعة أو الكرامة أو مركز الشخص الأدبي و رغم ذلك فان تنوع الضرر ناتج عن الأخطاء المرتكبة من قبل الإدارة العامة، إلا انه يثور تساؤل حوله في مدى قابلية كل نوعين السابقين للضرر لتعويض عنهما، هناك من يرى إن تعويض عن الأضرار المادية لا تثور أي إشكاليه بشان تعويض عنها، و لا بالنسبة للإضرار المعنوية[1].

ورغم ذلك ثار نقاش فقهي بين فقهاء القانون العام حول قابلية الضرر المعنوي لتعويض في مسؤولية الإدارية عن أعمال موظفيها، وانقسم الفقه بين المؤيد والمعارض لهذا المبدأ، أما بالنسبة للقضاء الإداري الفرنسي فقد رفض هذا المبدأ بحجة استقلال القواعد المطبقة في المسؤولية الإدارية عن قواعد المسؤولية المدنية التي تقبل تعويضا عن الضرر المادي والمعنوي وحجته في ذلك أن مسؤولية إدارية ليست عامة بل ذات قواعد خاصة تتغير وفقا لحاجات

[1]- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص214.

الدولة وحقوق الأفراد،كما استند في موقعه على حجج أخرى وهي أن الضرر المعنوي لا يكمن تقديره كون العواطف يصعب تقويمها بمال فالدموع ذاتية داخلية مختلفة. إلا إن توالي الانتقادات الفقهية ومفوضي الدولة عن موقف القضاء أدى في الأخيرة إلى استجابة القضاء الفرنسي لمبدأ التعويض عن ضرر معنوي في المسؤولية الإدارية، وكان ذلك في أول قرار قضائي طبق هذا المبدأ في 24-11-1961 وتوالت مجموعة أخرى من قرار قضائية التي سلم فيها لهذا المبدأ. أما القضاء الإداري الجزائري، فنجده أن يعترف بالضرر المعنوي الموجب للتعويض في العديد من القضايا ومنها قضية ورثه(م.أ) ضد المجلس الشعبي البلدي بوهليلات باتنة، بخصوص تعويض والدي الضحية وإخوانه عن وفاته بسب غرفة في بركة مائية والتعويض هنا عن الضرر المعنوي الناتج عن حزن ومساس بمشاعر الحنان والحسرة، حيث سبب مجلس الدولة قراره بالتعويض نتيجة لضرر معنوي. فالحق في تعويض هو مقرر سواء كان الضرر ماديا أو معنويا ذلك أن كلاهما يضر بمصلحة الفرد وحقوقه وحريته الممنوحة بموجب القانون.

ثالثا: الحكم بالتعويض كجزاء لمسؤولية هيئات البوليس الإداري

إن من بين النقاط الأساسية في عملية الرقابة القضائية على أعمال البوليس الإداري التي سببت أضرار للأفراد أنه على القاضي الإداري عند تقريره لمسؤولية السلطات الإدارية أن يقدر التعويض الناتج عن أعمال البوليس الإداري ويحدد قيمة التعويض للفرد المضرور سواء كان الضرر مادي أو معنوي.

1- التعويض عن الأضرار التي تصيب الأشخاص:

فالمبدأ هنا أن يحسب القاضي التعويض في يوم الحكم وليس بالرجوع إلى يوم حصولا الضرر، وتسمح هذه الإمكانية بتجاوز تقلبات العملة الوطنية وذلك راجع أنه غالبا ما يفصل بين يوم الحكم ويوم حصول الضرر مدة طويلة تقدر بسنوات، غير أن حتمية تعويض الضرر

في يوم الحكم مستبعدة، وذلك أنه قد يتأخر الضحية بدون عذر مقبول في رفع دعواه أمام القضاء، إذ يقوم الضرر في هذه الحالة بالرجوع إلى يوم حصول الضرر[1].

2- التعويض عن الأضرار التي تصيب الأموال:

بالنسبة للتعويض عن الإضرار التي تصيب الأموال منقولة أو غير منقولة فان المبدأ هو تقويم الضرر يكون في تاريخ تحقق الضرر، بعد أن زال سبب ضرر وعرف مداه أصبح من الممكن القيام بالإشغال المخصصة لإعادة الحال إلى ما كان عليه، أو استبدال المال الهالك، وذا استحال على الضحية لسبب خارج عن إرادته إجراء هذه الأعمال فورا كما إذا كان السبب تقني أو راجع إلى عدم توفر الإمكانية المالية فان تقوم التعويض يكون في تاريخ الذي يكون بمقدور الضحية إجراء الإشغال أو الاستبدال، وهنا لا بد لا يتعدى مقدار التعويض أقصى مبلغ يصله المال في تاريخ حدوث الضرر.بعد تتم عملية التقييم الضرر يبقى على القاضي تعويضا مؤقتا بعد طلب الضحية في انتظار الفصل النهائي في القضية، وقد يلجأ إلى منح فوائد عن التأخير، وذلك في حالتين عندما تتأخر الإدارة بصفة غير طبيعية في دفع المبالغ المحكوم بها.إلا أنه تبقى هناك إشكالية في مسألة التعويض بالعملة الوطنية للضحية الأجنبية غير واضحة في القضاء الجزائري[2].

3- تقدير التعويض و الحكم به:

إن أول ما يلزم قبل تحديد القاضي لمبلغ التعويض المطلوب على أعمال البوليس الإداري، أنه يشترط على الضحية أو ذوي الحقوق القيام بتقدير التعويض المطلوب، ويستطيع المدعى في دعوى التعويض أن يحدد المبلغ المطلوب أثناء الدعوى القضائية و قبل الفصل في

[1]- جمال قروف، المرجع السابق، ص192.

[2]- رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية ،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،1995،ص137.

موضوع من طرف القاضي، ويتم الحكم به نقدا و بالعملة الوطنية، أما بصفة كاملة ونهائية أو مؤقتة، بناءا على طلب المضرور إلى غاية الفصل النهائي في النزاع. وذلك بالكيفية التي نص عليها القانون، وفي حالة عدم نصه على ذلك، يمنح التعويض في شكل ربع أو رأس مال، كما يمكن الحكم بتعويضات للمضر، نتيجة تأخر الإدارة في تقديم المبالغ المحكوم بها.

الخاتمة

الخاتمة:

وفي الأخير نستنتج إن رغم اتساع وظائف الدولة من حارسة إلى متدخلة إلا أن كيفية ممارسة الدولة لوظائفها لم يخرج عن صورتين أساسيتين هنا: المرفق العام الذي تمارس فيه الإدارة وظائفها العمومية لتوفير حاجيات المواطنين والمتطلبات الأساسية لإشباع حاجات الجمهور والبوليس الإداري الذي من طريقه يتم الحفاظ على النظام العام في الدولة والذي تعود فائدته على الجميع، فلما كانت مصلحة الفرد في مصلحة الجماعة هنا يمكن أن نقول أن البوليس الإداري نعمة على الفرد، فحدود حرية الفرد تنتهي عند بداية حريات الآخرين، فالبوليس الإداري هو عصب السير الحسن للنظام العام.

على الرغم من أن حدود سلطات البوليس الإداري هي واسعة وشاملة في مجال البوليس الإداري إلا أننا من خلال بحثنا إلى إبراز مفهوم كل من مبدأ المشروعية والنظام العام اللذان يقوم عليهم البوليس الإداري.

إن مفهوم مبدأ المشروعية هو واسع وشامل كما له أهمية وقيود وشروط يتسم بها.

فإذا كانت الإدارة في نطاق ممارستها لسلطات البوليس الإداري لها سلطة تقديرية إلا أنها ليست مطلقة من كل قيد إذ تخضع إجراءات البوليس باعتبارها مجموعة من القرارات الإدارية لمبدأ المشروعية القانونية كما كانت إجراءات ووسائل البوليس من شأنها أن تضع قيود على حريات الأفراد فإنها تخضع لعدة قيود تحدد المدى الذي يجوز فيه للإدارة المساس بهذه الحريات.

إن مفهوم النظام العام يتسم بالمرونة والنسبية فهو نسبي يختلف من الدولة لأخرى ومن وقت لأخر في ذات الدولة فقد النسبية إلى مفهوم النظام العام وعدم ثباته واستقراره.

فما يعد من قبيل النظام العام في وقت من الأوقات قد لا يعد كذلك بعد مرور فترة من الزمن أو في دولة أخرى.

إن الدولة و بواسطة سلطات البوليس الإداري تهدف إلى حماية المواطنين من المخاطر، وسلامة حياتهم أيضا، كما تهدف إلى حمايتهم من المخاطر، الأمراض، وانتشار الأوبئة والمحافظة على الهدوء في المدن و جمالها وحماية أخلاقهم.

وبالإضافة إلى ذلك يراقب القاضي صحة التدابير البوليسية من خلال تحقق مجموعة من الشروط في الظروف العادية كان يكون التدبير البوليسي ضروريا ولازما وأن يكون متناسبا مع طبيعة وجسامة الخلل المراد تفاديه، كما يجب أن يكون منصفا بالعمومية محققا المساواة.

وجود رقابة قضائية على سلطات البوليس الإداري من حيث الهدف، إذ يجب أن يهدف البوليس لحماية النظام العام، إذ لم يهدف إلى حماية النظام العام نكون أمام الانحراف في استعمال السلطة، وأيضا يجب أن يكون السبب موجودا وحقيقيا، وأن تكون الوسيلة المستعملة من حماية النظام العام، لا تؤدي إلى تقيد الحريات تقيدا مطلقا لأنها إهدار للحريات العامة.

ومن الضرورة الخروج من هذه الدراسة بالتوصيات التالية:

– يجب أن تمارس رقابة صارمة على الهيئات التي تقوم بوظيفة البوليس حتى لا تتعسف في استعمال السلطة العامة، وحتى لا تتحول حماية المصلحة العامة إلى حماية المصلحة الخاصة والشخصية.

– وجوب ممارسة الرقابة على الهيئات وحدود البوليس الإداري المستعملة حتى لا تمس بحقوق وحريات الأفراد بطرق غير شرعية.

ومن بين أهم النتائج:

– إن القضاء الإداري يحمي الحقوق والحريات.

– إن مبتغى الإدارة هو الوصول إلى محافظة على النظام.

– توعية المواطنين بأنه في حالة امتناع الإدارة عن إصدار قرارات البوليس الإداري يجوز مقاضاتها، وإن ذلك لا يعود إلى سلطاتها التقديرية لأنها هي المسؤولة على الحفاظ النظام العام.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولا: المؤلفات (الكتب).

أ- الكتب العامة:

1- أحمد محيو. ،المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

2- بشير بلعيد، القضاء المستعجل في الأمور الإدارية، مطابع عمار قرفي، باتنة، الجزائر، 1988.

3- حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة مصر، 2011.

4- حسام موسى، التعليم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011.

5- حسين طاهري، (بلا تاريخ)، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري – النشاط الإداري)، ط2، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2012.

6- حسين مصطفى حسين، القضاء الإداري، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، مصر، 1982.

7- رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الادارية،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر، 1995.

8- سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، د.ط، منشأة المعارف القاهرة، 2001.

9- سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، موسوعة القضاء و الفقه، ج1، منشأة المعارف، مصر، 1983.

10- سامي جمال الدين، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار الجامعة الجديدة القاهرة، 2010.

11- سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، مصر، 2009.

12- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1991.

13- صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، مصر، 2007.

14- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

15- عادل السعيد ابو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر 2008.

16- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة و الشريعة الإسلامية،ط1،دار الفكر الجامعي، الاسكندرية،2008 .

17- عبد العزيز عبد المنعم خليفة. (بلا تاريخ)، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المركز القومي لإصدارات القانونية، 2008.

18- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري منشأ المعارف، الإسكندرية، 1997.

19- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري ، بدون طبعة ، دار يوهودا للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010.

20- علاء الدين عيشي، مدخل القانون الإداري، ج2، دار الهدى، الجزائر، 2010.

21- علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجماد بادة، القاهرة، 2009.

22- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، د.ت.ن.

23- عمار بوضياف، الوسيط في دعوى الإلغاء، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.

24- عمار عوابدي، القانون الإداري، ج2،ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

25- فؤاد العطار، القانون الإداري، دار الشعب،ج1، القاهرة، 1976.

26- لحسن بن شيغ أث ملويا. (بلا تاريخ)، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية)، ط 4، دار هومة لطابعة النشر و التوزيع، الجزائر، 2009.

27- ماجد راغب الحلو،دعاوى القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرنية، 2010.

28- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.

29- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2007.

30- محمد صغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.

31- محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية.

32- محمدي فريدة، المدخل للعلوم القانونية (نظرية القانون)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،ب.د.ت.

33- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، ج1، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2000.

34- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، ج1، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2000.

35- منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة الضبط الإداري، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1981.

36- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مخبر الدراسات السلوكية والدراسات القانونية، ط2، الجزئر، 2007.

37- نواف كنعان ، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة والتوزيع، عمان، 2006.

38- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 1998.

39- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الكتاب الأول، مكتبة دار الثقافة، للنشر والتوزيع، عمان، 1998.

40- ياسين بن بريج، الضبط الإداري في الفكر والقانون الوضعي والشريعة الإسلامية، مكتبة الوفاء القانونية، ط1، 2014.

ب- الكتب الخاصة:

1-عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، إسكندرية،2007.

2- عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن ووائها، منشورات الحلي والحقوقية، ط1، لبنان، 2011.

3- عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، شركة مطابع الدويجي التجارية، مصر، 1933.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية:

1- C. E, 23 Octobre 1936,Union. Parisienne des syndicats de l'imprimerie, Rec.

2- C.E, 14 Mars 1934, Demoiselle Rault,L,337.

C.E 29 oct 1948 Tropy,L.403.

C.E,Jan 1957,Delpart,L.25.

C.E, 13 Jui 1962 Breat de Boisanger, L,484- 1962, 664.

3- marcel waline,traite Elémentaire de droit administratif ,6 éme,édition, Librairie de recueil,Paris, 1950.

ثالثا: الرسائل و المذكرات:

1- أحمد موافي بناي. (بلا تاريخ)، الرقابة القضائية على القرارات الضبط الإداري في الظروف العادية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013-2014.

2- الدايم بلقاسم، (بلا تاريخ)، النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة تلمسان، 2004/2003.

3- جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، كلية الحقوق قسم القانون العام، جامعة باجي مختار، عنابة، د.ت.ن.

4-عامر أحمد مختار، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، رسالة ماجستر، جامعة بغداد، 1975.

5- دايم بالقاسم. (بلا تاريخ) ، النظام العام الوصفي والشرعي وحماية البيئة، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة أبوبكر بلقايد، 2004.

6- عامر أحمد مختار، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، رسالة ماجستر، جامعة بغداد، 1975.

7- عبد اللطيف رزايقية. (بلا تاريخ)، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014-2015.

8- عمر بوقريط. (بلا تاريخ)، الرقابة القضائية على تدابير البوليس الإداري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسنطينة،2006-2007.

9- فيصل نصيغة. (بلا تاريخ)، الضبط الإداري و أثره على الحريات العامة، رسالة ماجستير كلية الحقوق ة العلوم السياسية، بسكرة، 2005.

10- منصوري سامية. (بلا تاريخ)، دور القاضي الإداري في الموازنة بين الضبط الإداري والحريات العامة مذكرة إجازة المدرسة العليا للقضاء، 2008.

رابعا: المجلات:

1- سعيد سليماني، النظام العام كهدف و قيد على نشاط ضبط الإداري ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، جامعة الجزائر ، العدد 03 ، 2012 ، 88

2- عاطف ألينا، سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، مطبعة جامعة القاهرة مصر، 1960.

3- عمار عوابدي، الجوانب القانونية لفكرة للبوليس الإداري ، المجلة الجزائية للعلوم القانونية والاقتصادية و السياسية، عدد04 ، 1987.

4- محمد صالح حراز، المفهوم القانوني العام لفكرة النظام العام، مجلة دراسات قانونية، العدد 6، دار القبة لنشر،الجزائر، 2003.

5- محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للبوليس الإداري، مجلة مجلس الدولة، السنة الثانية، القاهرة، 1951.

6- محمود سعد الدين شريف، فلسفة العلاقة بين الضبط الإداري والحريات، مجلة مجلس الدولة المصري، العدد 16 ، مصر، 1969.

خامسا: النصوص القانونية:

أ- التشريع:

1- القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بالاختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المؤرخ في 4 صفر1419 الموافق 30ماي 1998،ج.ر.ج.ع 37، الصدر في 06 صفر 1419 الموافق 1جوان 1998. (بلا تاريخ).

2- القانون رقم 07/12 مؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية ج.ر.ج.ج العدد 10 مؤرخة في 29 فبراير 2012. (بلا تاريخ).

3- القانون رقم 14 - 01 المؤرخ في 19 أوت 2001 المتعلق بتنظيم حركة المرور، الطرق وسلامتها وأمنها (المادة 31) ج.ر.ج.ج رقم 46 لسنة 2001. (بلا تاريخ).

4- القانون رقم 81 - 267 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 المتعلق بصلاحيات رئيس مجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية حيث تنص مادة 16 أن يضبط رئيس المجلس الشعبي البلدي تنظيم العروض الفنية العمومية وتسليم الرخص القبلية لتنظيم العروض الفنية...). (بلا تاريخ).

5- القانون رقم 89- 28 المؤرخ في 31ديسمبر 1989 (ج.ر.ج.ج رقم 04) المعدل بموجب قانون 91 - 19 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية (ج.ر.ج.ج رقم 62). (بلا تاريخ).

6- القانون رقم10/11 المؤرخ في 2 جوان 2011 متعلق بالبلدية ج.ر.ج.د العدد 37 المؤرخة في 3 جويلية 2011. (بلا تاريخ).

7- القانون المتعلق بالصيد ج.ر.ج.ج العدد 51 لسنة 2004. (بلا تاريخ).

8- القانون المتعلق بحماية البيئة، ج.ر.ج.ج رقم 06 لسنة 1983. (بلا تاريخ).

9- قانون رقم 08-09 يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق 25 فيبراير 2008 ،ج.ر.ج.ع 21 ، الصادر 17 ربيع الثاني 1429 الموافق 23افريل 2008. (بلا تاريخ).

10- القانون المتضمن توجيه النقل البري و تنظيمه، ج.ر.ج.ج، العدد 44، سنة 2001 (بلا تاريخ).

ب- المراسيم:

1- المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 96 - 158 يحدد شروط تطبيق أحكام الآمن الداخلي في المؤسسة المنصوص عليها في الأمر رقم 95 - 24 المتعلق بحماية الأملاك العمومية وأمن الأشخاص فيها، ج.رج.ج، العدد 28 لسنة 1996. (بلا تاريخ).

2- المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 96 - 158 يحدد شروط تطبيق أحكام الأمن الداخلي في المؤسسة المنصوص عليها في المرسوم رقم 95 - 24 المتعلق بحماية الأملاك العمومية وأمن الأشخاص فيها، ج.رج.ج، العدد 28 سنة 1996.

3- المادتين 49 و91 من المرسوم التنفيذي رقم 04 - 381 يحدد قواعد حركة مرور عبر الطرق، ج.ر.ج.ج، رقم 46 العدد 76 لسنة 2004.

4- المواد 61 - 76 و91 من المرسوم التنفيذي رقم 98 - 96 المحدد لكيفيات تطبيق الأمر 97 - 06 المتعلق العتاد الحربي والأسلحة و الذخيرة ج.ر.ج.ج العدد 17 لسنة 1998.

ج- القرارات:

1-القرار رقم 1520 المؤرخ في 19 جويلية 1999 الصادر عن والي ولاية سطيف يتضمن منع سقي أراضي فلاحية بالمياه القذرة عبر كامل الولاية. (بلا تاريخ).

2- انظر القرار والي. ولاية بسكرة والمتضمن غلق محل تجاري مخبزة بسبب عدم توفر شروط النظافة، سر العقود الإدارية، الجزء الأول ديسمبر 2001، 2002. (بلا تاريخ).

3- انظر قرار مجلس الدولة، الغرفة الأولى، ملف رقم 006195، جلسة 2002/09/20، والي ولاية الجزائر، المنشور في مجلة مجلس الدولة العدد 3، 2003.

سادسا: النصوص التنظيمية:

1- المرسوم التنفيذي رقم 93 - 184 المؤرخ في 27 جويلية 1993 ينظم إثارة الضجيج ر.ج.ر.ج.ج، العدد 50 لسنة 1993. (بلا تاريخ).

2- المرسوم التنفيذي رقم 95 - 363 المؤرخ في 2ديسمبر 1989 (ج.ر.ج.ج العدد 4 لسنة1989 المعدل بموجب قانون 91 - 19 المؤرخ في 2 ديسمبر 1991 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية (ج.ر.ج.ج. العدد 62 لسنة 1991). (بلا تاريخ).

3- مرسوم تنفيذي رقم 91 -176 المتعلق بتحديد كيفيات تحضير شهادة التعبير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم و رخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم والتسليم ذلك المؤرخ في 14 ذو القعد 1411 الموافق 28-5-1991 ، ج.ر.ج.ع. (بلا تاريخ).

الفهرس

الفهرس

مقدمة: ***5***

الفصل الأول: قيود سلطات البوليس الإداري في الظروف العادية ***11***

المبحث الأول: احترام مبدأ المشروعية. **13**

المطلب الأول: مضمون مبدأ المشروعية. 13

الفرع الأول: مفهوم مبدأ المشروعية 14

أولا: تعريف مبدأ المشروعية 14

ثانيا: مصادر مبدأ المشروعية 15

الفرع الثاني: نطاق مبدأ المشروعية. 19

أولا: السلطة التقديرية للإدارة. 19

ثانيا: أعمال السيادة. 23

المطلب الثاني: انعكاسات مبدأ المشروعية. 24

الفرع الأول: تدرج القواعد القانونية. 24

الفرع الثاني: التحديد الواضح لاختصاصات الإدارة. 25

الفرع الثالث: ضوابط صحة الإجراء البوليسي. 25

أولا: أن يكون الإجراء البوليسي ضروريا. 25

ثانيا: أن تكون القواعد التنظيمية عامة. 25

ثالثا: أن تكون هناك مساواة بين المواطنين. 26

المبحث الثاني: مراعاة النظام العام. **27**

المطلب الأول: مضمون فكرة النظام العام. 27

الفرع الأول: مفهوم فكرة النظام العام 28

أولا: التعريف الفقهي 28

ثانيا: التعريف القضائي 29

الفرع الثاني: عناصر النظام العام. _____ 29
أولا: النظام العام الشامل _____ 30
ثانيا: النظام العام المتخصص _____ 35
المطلب الثاني: أساليب المحافظة على النظام العام. _____ 38
الفرع الأول: لوائح البوليس الإداري. _____ 39
أولا: القرارات الإدارية الفردية _____ 40
ثانيا: استعمال القوة. _____ 43
الفرع الثاني: حماية الحقوق والحريات العامة الظروف العادية. _____ 45
أولا: المبادئ القانونية. _____ 46
ثانيا: الضمانات القضائية. _____ 47
الفصل الثاني: الرقابة القضائية على سلطات البوليس الإداري في الظروف العادية ____ *50*
المبحث الأول: تناسب الرقابة القضائية مع الظروف المؤثرة في هيئات البوليس الإداري.
51 _____
المطلب الأول: الرقابة على شروط التدبير البوليسي. _____ 53
الفرع الأول: تناسب التدبير البوليسي مع جسامة الإخلال بالنظام العام. _____ 53
الفرع الثاني: زمان اتخاذ التدبير البوليسي. _____ 55
الفرع الثالث: عامل المكان _____ 57
المطلب الثاني: الرقابة القضائية على تقيد هيئات البوليس الإداري بالنظام العام. __ 58
الفرع الأول: عدم فرض وسيلة معينة لمواجهة الإخلال بنظام العام. _____ 59
الفرع الثاني: اتصاف التدبير البوليسي بالعمومية وتحقيق المساواة. _____ 60
المبحث الثاني: طبيعة رقابة القضاء الإداري على أعمال البوليس الإداري _____ **62**
المطلب الأول: الإلغاء القضائي لإعمال البوليس الإداري غير مشروعة. _____ 62
الفرع الأول: رقابة المشروعية الخارجية. _____ 63
أولا: الرقابة على ركن الاختصاص. _____ 63

ثانيا: رقابة مشروعية الشكل والإجراءات: _____ 68
الفرع الثاني: رقابة المشروعية الداخلية._____ 73
أولا: الرقابة على السبب: _____ 73
ثانيا: الرقابة على المحل:_____ 76
ثالثا:رقابة على الغاية: _____ 81
المطلب الثاني: المسؤولية الإدارية على أعمال البوليس الإداري._____ 84
الفرع الأول:أساس مسؤولية الإدارة على أعمال البوليس الإداري. _____ 85
أولا: مسؤولية سلطات البوليس الإداري على أساس الخطأ:_____ 85
ثانيا- مسؤولية سلطات البوليس الإداري بدون خطأ. _____ 91
الفرع الثاني: دعوى التعويض كتطبيق لمسؤولية هيئات البوليس الإداري. _____ 92
أولا- الجهة القضائية المختصة بدعوى تعويض على أعمال البوليس الإداري: _ 92
ثانيا- أنواع الضرر المستوجب للتعويض: _____ 92
ثالثا- الحكم بالتعويض كجزاء لمسؤولية هيئات البوليس الإداري. _____ 94
الخاتمة _____ *98*
قائمة المراجع: _____ *102*
الفهرس _____ *112*
الملخص _____ *115*

المـلخص

إن البوليس الإداري نشاط تقوم به الإدارة وهو يخضع لما تخضع له أعمال الإدارة ومن وجوب احترامها لمبدأ المشروعية، كما يتعلق بحريات الأفراد وحماية النظام العام، ان قرارات البوليس الإداري تخضع لرقابة القضاء شأنها في ذلك شأن القرارات الإدارية الأخرى فيراقب القضاء أركان القرار الإداري المتعلق بالبوليس للتأكد من سلامته القانونية. لذلك يتبين لنا بأن سلطات البوليس الإداري في الظروف العادية تتقيد بمبدأ المشروعية من ناحية وتخضع لرقابة دقيقة من القضاء الإداري من ناحية أخرى.

الكلمات المفتاحية:

1/البوليس الإداري 2/مبدأ المشروعية 3/حرية العامة 4/النظام العام 5/الرقابة القضائية

Abstract

The administrative police is an activity carried out by the administration and it is subject to what the administration's actions are subject to and that it must respect the principle of legality, as it relates to the freedoms of individuals and the protection of public order. The decisions of the administrative police are subject to judicial oversight, as are other administrative decisions. The judiciary monitors the pillars of the administrative decision related to the police. To ensure his legal safety. Therefore, it principle of legality on the one hand, and are subject to close control by the administrative judiciary.

Key words: 1/ Administrative police 2/ principle of legality 3/ Public freedom 4/ Public order 5/ Judicial oversight